

SENAT

SÉANCE DU 9 novembre 2005 (extrait du compte rendu intégral des débats)

Le texte original est disponible ici :

http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=s20051109_4&idtable=s20041123_4|s20050120_3|s20041221_6|s20051109_4|s20050215_2|s20041206_2|s20051018_2|s20050614_2|s20041209_5|s20051108_2&c=Olin&rch=ss&de=20041114&au=20051114&dp=1+an&radio=dp&aff=ens&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&rx=true&isFirst=true

Article additionnel après l'article 25 *sexies*

M. le président. L'amendement n° 556, présenté par M. Charasse, est ainsi libellé :

Après l'article 25 *sexies*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Sont nulles et de nul effet en tant qu'elles réglementent les caractéristiques et l'usage des voies ouvertes à la circulation publique les dispositions de la circulaire du Ministre de l'écologie et du développement durable aux Préfets, du 6 septembre 2005 n° DGA/SDAJ/BDEDP n°1 relative à la circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels.

La parole est à M. Michel Charasse.

M. Michel Charasse. Cette disposition concerne les espaces naturels, qui, évidemment, sont situés généralement dans les espaces agricoles et qui ont fait <l'objet d'une curieuse circulaire du 6 septembre dernier, émanant de notre ancienne collègue Mme Nelly Olin, aujourd'hui ministre de l'écologie et du développement durable, adressée aux préfets et relative à la circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels>.

Cette circulaire a un très gros inconvénient : elle réglemente, dans le domaine de la loi ou, à la limite, du règlement, la circulation des véhicules sur un certain nombre de voies. Elle incite, en effet, les préfets à demander aux autorités de police de verbaliser la circulation de certains véhicules, mais pas de tous, notamment les 4X4 et les quads, sur des voies que les autorités de police estiment elles-mêmes impropres à la circulation. Or les voies ouvertes à la circulation sont définies comme telles par le maire pour la voirie communale, par le conseil général pour la voirie départementale, par l'Etat pour la voirie nationale et par les propriétaires privés pour les voiries qui leur appartiennent.

Je comprends <bien que notre amie Nelly Olin> a sans doute eu quelques difficultés à s'engager dans le vote d'un texte législatif permettant de réglementer la circulation ; elle a donc essayé d'agir par circulaire. Malheureusement pour elle, une circulaire ne peut pas réglementer, et encore moins intervenir dans le domaine de la loi.

Mon amendement a donc pour objet de déclarer nulles et de nul effet les dispositions de la circulaire du ministre de l'écologie. Bien entendu, cet amendement n'a <aucun caractère désagréable à l'égard de Nelly Olin>, qui s'est sans doute laissée un peu « embarquer » par ses services (*Rires.*)... C'est vrai ! A mon avis, on lui a conseillé de faire une circulaire plutôt qu'une loi dont le vote aurait peut-être été aléatoire, malgré la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a toujours confirmé que les circulaires ne pouvaient pas avoir de portée normative, réglementaire ou législative !

Imaginez la situation si, pour lutter contre les 4X4 et les quads, il suffisait de dire que la voie est impropre à la circulation. Et qui pourrait le dire ? Le policier ou le gendarme installé au coin de la route ou du bois, et qui décide seul et sans texte ? La circulaire incite, certes, les maires à prendre des arrêtés, ce qui est un peu plus convenable, mais elle passe outre s'ils refusent ! Et pourquoi tels véhicules et pas d'autres ? Des camions détruisent des chemins et des routes en mauvais état autant sinon plus que d'autres véhicules plus légers, et je ne parle même pas de certains engins agricoles !

N'ayez aucune illusion : si l'on « fait le coup » pour les quads et les 4X4, parce que c'est moderne et d'actualité, de proche en proche un jour viendra où l'on fera de même pour des engins agricoles, et des paysans qui, depuis des années, ont l'habitude de passer dans certains chemins seront subitement verbalisés, y compris sur des voies privées ! Il n'est vraiment pas convenable de procéder de cette façon.

Si le Gouvernement, et c'est son droit, veut réglementer la circulation de ces véhicules, il ne peut le faire que par des voies normales, à savoir soit la voie législative, soit la voie réglementaire, en donnant notamment, par la voie législative, les pouvoirs de réglementer aux propriétaires et aux gestionnaires des voiries concernées.

Tel est, monsieur le président, l'objet de l'amendement n° 556.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Gérard César, *rapporteur.* Nous comprenons et nous partageons le souhait de Michel Charasse de mieux encadrer la circulation des quads et autres véhicules à moteur ; je pense en particulier aux 4X4 qui circulent partout et abîment la voirie, surtout dans les espaces naturels.

Quant à la faisabilité de la mesure proposée, la commission, dans sa grande sagesse, a souhaité entendre l'avis du Gouvernement. (*Rires.*)

M. le président. Quel est donc l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Bussereau, *ministre.* M. Charasse, qui a une forte expérience de l'Etat et un grand sens républicain, me comprendra. J'admets parfaitement son argumentation juridique, qui, comme toujours, est imparable. Toutefois, en tant que membre du Gouvernement, je ne peux accepter un amendement visant à mettre bas une circulaire prise par l'une de mes collègues.

Je comprends parfaitement la difficulté, ayant aussi, dans la commune dont je suis l'élu, des problèmes avec des quads et des 4X4 en forêt. Je prends donc <l'engagement devant le Sénat d'entrer en contact dès demain avec Mme Olin> pour lui faire part du questionnement solennel de la Haute Assemblée et lui demander d'envisager un autre véhicule juridique, ...

M. Jean Bizet. C'est élégant !

M. Dominique Bussereau, *ministre.* ... - décret ou autre -, susceptible de donner satisfaction à M. Charasse.

En attendant, je souhaite que vous retiriez votre amendement, monsieur le sénateur, et vous me connaissez suffisamment pour savoir que l'engagement que j'ai pris sera tenu.

M. le président. Quel est maintenant l'avis de la commission ?

M. Gérard César, *rapporteur*. M. Charasse sait que Dominique Bussereau est un ministre de qualité et que l'engagement qu'il a pris sera tenu, comme à son habitude, j'en suis témoin.

Par conséquent, je vais suivre l'avis du Gouvernement et demander à Michel Charasse de retirer son amendement.

M. le président. Monsieur Michel Charasse, maintenez-vous l'amendement n° 556 ?

M. Michel Charasse. Je fais toute confiance à Dominique Bussereau et je comprends sa gêne, car il s'agit, au fond, d'une décision de l'une de ses collègues, même si elle concerne aussi les espaces agricoles, les espaces naturels situés à la campagne, là où passent des engins agricoles ! Nous ne sommes donc pas en dehors de l'épure.

Je veux bien que Dominique Bussereau appelle <Nelly Olin>, mais vous imaginez bien qu'elle est parfaitement au courant, ne serait-ce que parce que l'Association des maires l'a alertée !

M. Dominique Bussereau, *ministre*. Je m'en doute !

M. Michel Charasse. Un quelconque parti écologiste peut agir de cette façon par le biais d'une motion de congrès. (*Sourires.*) Mais, en droit, dans la République et dans un Etat de droit, cela ne marche pas comme ça et on ne procède pas par circulaire !

Je veux bien aussi que Dominique Bussereau dise <à Mme Olin que les sénateurs> ont « râlé », notamment M. Charasse, mais elle le sait. L'Association des maires a « râlé », elle le sait aussi. Et après ? Elle risque de ne pas bouger pour complaire aux milieux « écolos » et le problème restera entier.

Qui plus est - et le Sénat sera sensible à cet argument -, on va inciter les maires à prendre des arrêtés discriminatoires, car seront interdits les 4X4 et les quads - je ne cherche pas à défendre ces véhicules, je m'en fiche complètement -, mais pas les autres véhicules qui dégradent autant, si ce n'est plus, les espaces naturels sensibles et la voirie ! Cela veut dire que certains arrêtés municipaux risquent d'être annulés par le tribunal administratif pour discrimination, ce qui va ridiculiser les maires.

Donc, monsieur le ministre, même si je comprends votre position et si je ne souhaite pas, moi-même, <faire de mauvaise manière à Nelly Olin, une ancienne collègue> avec qui j'ai toujours eu de très bonnes relations quand elle était sénateur, une femme courageuse qui a traversé des épreuves dans sa vie, je souhaite que cet amendement soit adopté.

Si, par la suite, il est supprimé en commission mixte paritaire, ce n'est pas très grave, car, d'ici là, il aura au moins permis de faire bouger les choses. Mais si l'on n'enclenche pas la mécanique, il faudra attendre que cette circulaire soit annulée par un contentieux éventuel devant le Conseil d'Etat, ce qui se produira au mieux dans six mois, un an, un an et demi ou deux ans. Les difficultés vont se multiplier sur tout le territoire et les maires seront en première ligne s'ils cèdent aux pressions des préfets qui vont leur demander de prendre des arrêtés illégaux !

Monsieur César, je suis désolé, mais je maintiens mon amendement. Je souhaite qu'il aille au moins jusqu'en commission mixte paritaire pour que, d'ici là, le Gouvernement, qui est un, se dise que, si l'on veut, on peut le faire, mais pas en procédant de cette façon.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marc Pastor, pour explication de vote.

M. Jean-Marc Pastor. Vous l'avez certainement noté, Michel Charasse est aujourd'hui le seul signataire de l'amendement qu'il vient de défendre.

Je me suis renseigné auprès de l'Association des maires de France ; j'ai également consulté le préfet de mon département. Je ne vous le cache pas, il est très ennuyé par cette circulaire, qu'il ne sait pas comment faire appliquer, et par l'ambiguïté de la situation.

A chacun ses compétences, à chacun ses responsabilités ! C'est ce que j'ai personnellement envie de répondre. On a voulu la décentralisation, parfait. Alors, laissons les maires gérer leur commune comme ils le sentent et n'imposons pas une tutelle supplémentaire aux élus locaux ! Mes chers collègues, n'oublions pas que nous sommes ici les représentants des collectivités locales.

On pourrait penser que cet amendement est un cavalier dans une loi d'orientation agricole. En fait, il est l'occasion de poser le problème, notamment dans les zones rurales - il s'agit, en effet, de communes rurales, de communes agricoles. Après en avoir parlé avec d'autres collègues, je pense très franchement qu'il mérite d'être adopté, car son adoption serait un signal fort pour montrer que cette circulaire doit disparaître du profil administratif français. Par conséquent, je le voterai.

M. le président. La parole est à M. Charles Revet, pour explication de vote.

M. Charles Revet. Je suis bien ennuyé, je l'avoue, parce que l'on m'a toujours dit qu'une circulaire n'avait qu'une valeur indicative.

M. Joël Bourdin, *rapporteur pour avis.* Tout à fait !

M. Charles Revet. Elle n'a ni valeur législative ni valeur réglementaire. Je suis navré de vous le dire, d'autant que je ne suis pas spécialiste en la matière ni même juriste, mais il me semble que si, à l'occasion de l'examen d'un projet de loi, nous, législateurs, votions un amendement visant à supprimer une circulaire qui n'a qu'une valeur indicative, nous donnerions à celle-ci plus de portée qu'elle ne doit en avoir.

M. Gérard César, *rapporteur.* Très bien !

M. Charles Revet. Par conséquent, je voterai contre cet amendement si vous le maintenez, car je pense qu'il est plus sage de s'en tenir à l'engagement que vient de prendre M. Bussereau...

M. Gérard César, *rapporteur.* Tout à fait !

M. Charles Revet. ... engagement qui sera tenu, comme tous ceux qu'il prend, nous en avons déjà eu la preuve.

Conservons à cette circulaire sa valeur indicative. Trop de circulaires sont interprétées comme ayant une valeur législative ou réglementaire, alors qu'il n'en est rien.

M. Dominique Mortemousque. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Joël Bourdin, *rapporteur pour avis*. Sur le fond, je suis tout à fait d'accord avec Michel Charasse.

M. Charles Revet. Moi aussi !

M. Joël Bourdin, *rapporteur pour avis*. Le fait d'interdire la circulation des quads et autres véhicules sur les voiries communales ne me pose aucun problème. En revanche, ce qui me gêne, c'est que la loi modifie une circulaire. C'est le monde à l'envers !

Les circulaires ne sont qu'un commentaire de la loi. D'ailleurs, certaines de celles que les préfets nous envoient ne sont pas ajustées à ce que nous croyons être la loi, et nous les contestons.

La vérité, c'est que les maires, qui ont des pouvoirs de police, ont la compétence ...

M. Jean-Marc Pastor. Il faut leur rappeler !

M. Joël Bourdin, *rapporteur pour avis*. ... - en tant que président de l'Union des maires, nous le leur rappelons régulièrement -, et peuvent donc décider que la circulation de certains véhicules à moteur est interdite sur telle ou telle voirie communale, décision que la gendarmerie doit bien sûr appliquer.

Les maires, comme les présidents de conseils généraux, ont donc déjà la faculté d'intervenir de manière explicite. C'est si vrai que, même lorsque la compétence voirie a été transférée à une communauté de communes, ...

M. Michel Charasse. Absolument !

M. Joël Bourdin, *rapporteur pour avis*. ... le pouvoir de police relève toujours du maire, sauf disposition spéciale approuvée dans le cadre de la procédure d'approbation des statuts.

M. Dominique Bussereau, *ministre*. Tout à fait !

M. Joël Bourdin, *rapporteur pour avis*. Personnellement, je suis, autant que Michel Charasse, franchement hostile au fait que certains perturbent notre vie tranquille et détruisent chemins et routes avec leur quad ou leur 4X4. Mais, sur un plan juridique, je trouve que c'est faire trop d'honneur à une circulaire que de la modifier par la loi, d'autant que, à d'autres moments, j'ai entendu Michel Charasse se rebeller, en commission des finances ou ici, contre une loi trop bavarde et dire qu'on n'allait pas s'amuser à modifier les règlements ! Cher collègue, je vous prends en flagrant délit de contradiction : vous nous demandez de modifier une circulaire !

M. le président. La parole est à M. Dominique Mortemousque, pour explication de vote.

M. Dominique Mortemousque. Je rejoins M. Bourdin : nous sommes unanimes sur le fond, monsieur Charasse.

M. Gérard César, *rapporteur*. Mais oui !

M. Dominique Mortemousque. Cependant, voilà moins de deux heures, vous nous avez pris à revers à l'occasion de l'examen d'un amendement qui nous semblait logique et qui concernait le foie gras. Vous nous avez dit, alors, que la Haute Assemblée n'était pas faite pour cela.

Je vous renvoie l'argument : la Haute Assemblée n'est pas faite pour cela, et la question sera réglée autrement ! (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Vasselle, pour explication de vote.

M. Alain Vasselle. C'est à juste titre que M. le rapporteur de la commission des finances rappelle le droit et les pouvoirs des maires. Là où le bât blesse, c'est que, lorsque les maires prennent des arrêtés, la justice ne les suit pas.

Le département dont je suis élu connaît des problèmes : je suis obligé d'inviter les procureurs des trois arrondissements qui le composent afin de débattre des véritables pouvoirs de police des maires. En effet, nous prenons des arrêtés qui ne sont jamais mis en oeuvre, jamais appliqués et lorsque nous adressons des procès-verbaux à la justice, ils sont systématiquement classés sans suite.

Il ne faut donc pas faire illusion et laisser croire que le maire a un pouvoir. Je ne sais si c'est le cas dans tous les départements français, mais, dans le mien, nos concitoyens pensent que nous avons un pouvoir, alors qu'il n'est jamais tenu compte de nos arrêtés ni des procès-verbaux qui sont dressés.

J'aimerais donc, monsieur le ministre, que vous contactiez <Mme Nelly Olin, afin de faire évoluer la situation> et que soit abrogée une circulaire ministérielle qui n'a ni valeur de loi ni valeur réglementaire, comme cela a été dit fort justement, et que vous touchiez également quelques mots de cette situation à M. le garde des sceaux,...

M. Gérard César, rapporteur. Oui !

M. Alain Vasselle. ...pour qu'une circulaire ministérielle soit envoyée aux procureurs et qu'ainsi les arrêtés des maires soient appliqués et respectés.

M. le président. La parole est à M. Michel Charasse.

M. Michel Charasse. Je crois que mes collègues n'ont pas tout à fait saisi de quoi il s'agissait exactement ; sans doute me suis-je mal exprimé.

La circulaire en question est rédigée de façon impérative : elle donne des instructions aux préfets et les invite à saisir les autorités de police pour que celles-ci verbalisent. Or cette mesure n'est assise sur aucun texte.

M. Pastor a montré l'embarras des préfets, qui ne savent comment appliquer la circulaire.

Si M. le ministre - il ne s'agit pas ici de s'opposer <à Mme Olin>, puisque cette position du Gouvernement doit être constante - nous confirme que, quels que soient le caractère de cette circulaire et la manière dont elle est rédigée, elle n'a ni valeur réglementaire, ni valeur juridique, ni valeur contraignante, j'accepte alors de retirer l'amendement n° 556.

Cela n'empêchera pas <M. Bussereau de communiquer à Mme Olin notre opinion à ce sujet>.

M. Joël Bourdin, rapporteur pour avis. Bien sûr !

M. Jean-Marc Pastor. L'assemblée est là pour réagir.

M. Michel Charasse. Il est nécessaire de dire clairement que l'on ne peut donner aux préfets des instructions fermes aux termes desquelles ils devraient appliquer des mesures illégales.

M. le président. La parole est à M. Michel Mercier, pour explication de vote.

M. Michel Mercier. Pour reprendre ce que disait M. Bourdin il y a quelques instants, le discours de M. Charasse nous montre bien pourquoi il ne faut pas voter cet amendement.

Que le ministre s'adresse par circulaire aux préfets est normal.

M. Michel Charasse. C'est son droit.

M. Michel Mercier. C'est non seulement son droit, mais c'est son devoir.

Que le ministre adresse à un préfet un ordre illégal, il est alors du devoir du préfet de ne pas l'appliquer. Cela a été jugé par le Conseil d'état dans l'arrêt Langneur du 10 novembre 1944, que M. Bourdin a assurément enseigné autrefois à ses étudiants lorsqu'il était jeune assistant. (*Sourires.*)

Les choses sont donc claires : cet amendement n'est pas nécessaire. La théorie des « baïonnettes intelligentes » est partie intégrante du droit administratif français, et les préfets sont toujours intelligents.

M. le président. Après toutes ces explications, monsieur Charasse, maintenez-vous toujours l'amendement n° 556 ?

M. Michel Charasse. Il est bien entendu que tout cela n'est qu'un coup d'épée dans l'eau, mais le coup de semonce n'était pas inutile.

Si M. le ministre veut bien <demander à Mme Olin de faire attention> à ce que ses services écrivent et de ne pas envoyer aux préfets des ordres illégaux, s'il veut bien dire que charbonnier doit rester maître chez soi, alors il me semble qu'il y a consensus : je retire donc l'amendement, monsieur le président. (*Bravo ! sur les travées du groupe socialiste.*)

M. le président. L'amendement n° 556 est retiré.