



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le projet de décret portant réforme de
l'autorité environnementale des projets**

Contribution délibérée lors de la séance du 11 juillet 2018

Étaient présents et ont délibéré : Marie-Hélène Aubert, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser
Étaient absents : Fabienne Allag-Dhuisme, François Duval, Thérèse Perrin, Michel Vuillot

* *

Un projet de décret portant réforme de l'autorité environnementale des projets et apportant diverses modifications aux codes de l'environnement et de l'urbanisme est en cours d'élaboration. Le nouveau texte pourrait modifier sensiblement l'exercice de la fonction d'autorité environnementale.

Les membres de l'Ae¹, mise en place il y a dix ans pour formuler des avis indépendants sur les dossiers impliquant le ministre chargé de l'environnement, ont souhaité, de façon collégiale, délibérer la présente contribution dans le cadre de la consultation publique sur ce projet.

* *

Le nouveau dispositif vise à assurer, dans toutes les situations, l'indépendance nécessaire de l'autorité environnementale, telle que l'a définie l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, *CJUE C-474/10 20 octobre 2011 Seaport*, afin de répondre à la situation résultant de la décision n° 400559 du Conseil d'État du 6 décembre 2017.

L'analyse de l'Ae est guidée par l'atteinte des objectifs découlant de cette jurisprudence, par le souci d'assurer la sécurité juridique des décisions et des projets qu'elle concerne et de permettre au public de participer aux décisions environnementales. L'Ae prend bonne note de ce que le décret confiera les avis d'autorité environnementale relatifs aux projets aux missions régionales d'autorité environnementale (MRAe), tirant ainsi les conséquences de la décision du Conseil d'État.

* *

S'agissant du transfert au préfet de région des décisions après examen au cas par cas concernant les projets

La question se pose de la **cohérence entre le dispositif législatif en cours d'évolution² et les évolutions réglementaires envisagées**. Se pose aussi celle de la **lisibilité du dispositif pour le public**, alors même qu'il a vocation à permettre la participation de celui-ci à l'élaboration des projets ayant une incidence notable sur l'environnement. Enfin, la complexité pour déterminer l'autorité environnementale compétente risque d'être préjudiciable à la **sécurité juridique** des autorisations accordées.

Le projet de décret établit désormais une distinction, pour les projets de niveau régional, entre l'« autorité environnementale » compétente pour prendre des décisions après examen au cas par cas (confiée aux préfets de région) et l'« autorité environnementale » compétente pour

¹ Formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

² Projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture le 26 juin 2018

rendre les avis (confiée aux missions régionales d'autorité environnementale (MRAe)). Cette évolution est susceptible de rouvrir un débat sur l'autonomie de l'autorité environnementale par rapport à l'autorité décisionnelle (article 9 bis de la directive 2011/92/UE)³. Elle constitue en outre une profonde remise en cause du régime de cas par cas, sept ans après sa création, alors même que la consultation n'en présente pas les motivations.

Le texte prévoit ainsi quatre types d'« autorités environnementales » différentes : le Ministre, l'Ae, les MRAe et les préfets de région. Leurs compétences sont distinctes selon le stade d'avancement du dossier (décision au cas par cas pour un nouveau projet, avis). Les évolutions législatives en cours d'examen pourraient par ailleurs renvoyer les décisions après examen au cas par cas, pour des modifications ou extensions relevant de certaines autorisations (dont l'autorisation environnementale), au préfet de département, ce dernier n'intervenant pas en qualité d'autorité environnementale.

En outre, l'autorité qui a compétence pour s'exprimer sur la nécessité de l'actualisation de l'étude d'impact d'un projet (L. 122-1-1 III du code de l'environnement) serait différente de l'autorité chargée de décider, après examen au cas par cas, si cette opération supplémentaire doit être soumise à étude d'impact, alors qu'il s'agit dans certains cas de deux questions souvent très proches voire identiques.

En corollaire, l'autorité en charge de l'examen au cas par cas pour l'ensemble des procédures coordonnées impliquant des projets ou des plans et programmes n'est pas clairement identifiée.

S'agissant des moyens et modalités associés à l'exercice de la mission d'autorité environnementale

Le projet de texte n'apporte pas de garantie que la mission d'autorité environnementale sera pourvue des ressources nécessaires à son exercice.

Dans sa décision n° 360212 du 26 juin 2015, le Conseil d'État, en se référant à la formulation retenue par la CJUE, a considéré que l'autonomie réelle de l'autorité environnementale impliquait notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées aux autorités de consultation par ces dispositions.

Dès leur synthèse annuelle 2016, l'Ae et les MRAe avaient souligné la fragilité du dispositif mis en place au vu notamment des moyens des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement⁴ (Dreal) placés sous l'autorité fonctionnelle des présidents de MRAe. Au terme de l'année 2017, alors que venait de se mettre en place un fonctionnement transitoire pour les avis sur projets à rendre par les MRAe, elles ont constaté des contraintes encore plus fortes, une limitation de l'exercice de la collégialité et appelé à ce que « *soient apportées des garanties pour que cette mission puisse être dotée de façon pérenne des compétences et plus largement des ressources nécessaires pour rendre, dans des délais raisonnables, des avis de qualité et cohérents sur l'ensemble du territoire* ».

³ La décision du Conseil d'Etat du 6 décembre 2017 annule le 1° de l'article 1er du décret 28 avril 2016 « *en tant qu'il maintient, au IV de l'article R. 122-6 du code de l'environnement (qui renvoie à l'article L. 122-1), la désignation du préfet de région en qualité d'autorité compétente de l'Etat en matière d'environnement* ».

⁴ En Outre-Mer, DEAL

L'Ae souhaite rappeler que l'absence d'avis ne peut en aucun cas être la conséquence d'une absence d'instruction, contraire aux textes. Ainsi, les avis tacites, lorsqu'ils résultent de l'absence de disponibilité des agents en charge de leur instruction, créent une insécurité juridique pour les projets. Malgré le caractère avéré de ce risque, aucune disposition du décret n'apporte une solution à la situation dégradée mentionnée dans la synthèse annuelle 2017. D'ailleurs, des maîtres d'ouvrage témoignent régulièrement de leur regret de ne pas disposer d'avis explicites, alors qu'ils ont investi dans une évaluation environnementale.

Par ailleurs, une collégialité active, reposant sur la participation volontaire et pérenne des membres associés des MRAe, est le seul moyen de pouvoir démontrer, dans la durée, l'indépendance des autorités environnementales.

Les dispositions prévues par le décret augmentent de façon significative le **risque de divergences d'interprétation et de postures** celles-ci étant dès lors incompréhensibles pour les maîtres d'ouvrages et ne sont pas neutres au regard de l'**indépendance** nécessaire à l'exercice de la mission d'autorité environnementale.

Une culture commune entre l'Ae et les MRAe s'est construite notamment par le partage d'information sur les plans et programmes, par des participations croisées de membres de l'Ae et des MRAe au rapportage des dossiers et par l'élaboration de référentiels communs. La faculté pour l'Ae d'évoquer certains dossiers complexes et à fort enjeu environnemental, parfois à la demande des MRAe, a conduit à des échanges bilatéraux réguliers entre les différentes autorités environnementales.

Le dispositif prévu pour les projets limite au seul ministre chargé de l'environnement le pouvoir d'évocation des dossiers. Dans le cas où il est lui-même autorité de décision ou un de ses services ou de ses établissements publics maître d'ouvrage, la nécessité de séparer l'autorité de décision de l'autorité environnementale a conduit à la création de l'Ae. Ce principe ne pourrait donc être garanti pour tous les autres dossiers, notamment ceux instruits sous son autorité. Alors que cette question avait été résolue pour les plans et programmes, le projet de décret rouvre également potentiellement la question les concernant.

L'Ae considère nécessaire que des précisions soient apportées sur la façon de garantir la consolidation d'un référentiel commun aux autorités environnementales pour les projets comme il avait commencé à se consolider pour les plans et programmes, dans le respect de l'indépendance de l'Ae et des MRAe.

* *

Dans ce contexte, l'Ae s'interroge sur les modalités prévues pour garder opérante la responsabilité du bon exercice de l'autorité environnementale confiée au président de l'Ae selon les termes de l'article 11 du décret du CGEDD, *a priori* inchangé, le règlement intérieur du CGEDD n'étant désormais plus adapté.

Pour conclure, si le fait de confier aux MRAe la compétence pour rendre les avis, auparavant signés par les préfets de région pour les projets, tire les conséquences de la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017, le dispositif proposé apparaît toutefois



très complexe voire illisible, sans nécessairement apporter la sécurité juridique attendue par toutes les parties prenantes ni simplifier les procédures d'autorisation.

Les moyens de garantir l'indépendance des autorités environnementales (MRAe et Ae) et la cohérence de leurs analyses restent à consolider.

