

*Contribution de l'Autorité environnementale
au groupe de travail relatif
à l'unification des procédures et la fusion des autorisations,
pouvant aller jusqu'à la création d'un permis environnemental unique
(Séance de l'Ae du 5 novembre 2014)*

1°) Dans son principe, l'Ae du CGEDD considère que le principe du permis environnemental unique pour les projets est conforme à l'esprit de la directive 2011/92/UE. C'est d'ailleurs bien une "étude d'impact unique" que prescrit le droit actuel, même si un projet est soumis à diverses procédures d'autorisation thématiques. Cette position est d'ailleurs cohérente avec les travaux en cours dans l'autre groupe de travail de modernisation du droit de l'environnement, relatif à la modernisation de l'évaluation environnementale et à la simplification des études d'impact.

De fait, dans l'exercice de sa mission, l'Ae constate très régulièrement qu'un même projet peut faire l'objet à des moments parfois très différents de plusieurs demandes d'avis sur des procédures différentes se succédant rapidement dans le temps, sans qu'on comprenne bien l'enjeu de ne pas les regrouper. De façon récurrente, les rapporteurs de l'Ae interrogent les maîtres d'ouvrage sur les raisons qui les conduisent à produire plusieurs dossiers, voire réaliser plusieurs enquêtes publiques, alors qu'ils ont d'ores et déjà, à droit constant, souvent la possibilité d'en réduire le nombre.

2°) L'Ae relève néanmoins que les choix historiques réitérés de transposer cette directive, par le biais des procédures existantes, sans les adapter en conséquence, ont conduit à maintenir, pour un même projet (au moins ceux d'envergure limitée), une multiplicité de procédures et de dossiers, sans pour autant leur apporter la sécurité juridique optimale : ainsi, ce parti pris est source de complication et d'allongement de délais potentiel pour les maîtres d'ouvrage.

En revanche, l'Ae ne méconnaît pas les contraintes des projets, qui peuvent parfois conduire les maîtres d'ouvrage à préférer une séquence de procédures, compatibles avec le calendrier d'un projet, plutôt qu'un permis unique nécessitant de disposer de tous les volets d'un dossier à des stades d'avancement différents de chaque volet, certaines procédures s'accommodant assez bien d'un avant-projet sommaire, d'autres se greffant nécessairement sur un avant-projet détaillé.

3°) Pour l'Ae, tant la sécurisation juridique d'un projet que la bonne information du public requièrent la préparation et la mise à disposition d'un dossier complet, au moment où il est possible de mettre en perspective les avantages du projet et l'ampleur de ses impacts, de façon suffisamment approfondie pour pouvoir juger de son bilan environnemental et socio-économique global. La contrepartie, pour le maître d'ouvrage, est de disposer de façon prévisible d'une réponse fiable à la question de savoir si son projet pourra être réalisé, tenant compte de l'ensemble des enjeux qu'il doit prendre en compte ; cela suppose d'apprécier si les techniques disponibles permettent de répondre aux problèmes non encore résolus sans risque d'excéder les impacts annoncés. Le moment où ces conditions sont réunies peut donc être différent pour les très gros projets et pour les autres.

Dans un tel contexte, l'avis de l'autorité compétente en matière d'environnement devrait naturellement prendre sa place en amont de l'enquête publique préalable à ce moment. Les éventuelles procédures ultérieures devraient être l'occasion, à chaque fois que nécessaire, de

mettre à jour le dossier global élaboré à cette occasion. Néanmoins pour les très gros projets, la question d'un avis d'autorité environnementale en deux temps (au moment où les choix sont encore susceptibles d'évoluer significativement, et au moment de l'enquête publique) se pose dès lors que l'avis de l'autorité environnementale n'est pas considéré comme un simple élément de procédure, mais comme une aide au maître d'ouvrage dans son processus itératif de finalisation du parti retenu en prenant en compte notamment l'environnement et la santé.

4°) Jusqu'à maintenant, le maintien d'une entrée par procédure a conduit à promouvoir des procédures avec des champs élargis, sans remettre en cause leur accumulation et leur succession pour un même projet. De surcroît, cette évolution peut conduire à privilégier une procédure prépondérante, sans apporter les garanties que les enjeux traités ou précisés à l'occasion des autres procédures seront correctement pris en compte¹. Ceci peut alors donner lieu à une « compétition entre services instructeurs » qui n'a aucun sens et qui ne permet par d'aborder un projet dans sa globalité.

En conséquence, la question d'un permis environnemental unique ne devrait pas être abordée avec une entrée procédurale privilégiée.

5°) Par ailleurs, comme indiqué lors de la première réunion du groupe de travail, l'expérimentation « autorisation unique ICPE² », contrairement à l'expérimentation « autorisation unique IOTA³ », modifie les modalités de mise en œuvre de l'avis de l'autorité environnementale.

L'Ae estime en conséquence que les avis des autorités environnementales préparés dans le cadre de cette expérimentation devraient être inclus dans le périmètre de son évaluation. Il conviendrait en particulier, pour éclairer la réflexion ultérieure tendant à la création d'un permis environnemental unique, d'évaluer dans quelle mesure le rassemblement dans une même procédure de plusieurs autorisations permet de prendre en compte les enjeux environnementaux couverts par toutes les procédures, qu'il s'agisse d'enjeux thématiques ou de la bonne information du public.

¹ L'Ae vient de rendre récemment deux avis sur un projet impliquant une autorisation loi sur l'eau, un enregistrement pour une installation classée pour la protection de l'environnement et 3 permis de construire, sans qu'aucun des dossiers correspondant n'aborde de façon complète les enjeux soulevés par ces 5 procédures.

² Installation classée pour la protection de l'environnement

³ Installations, ouvrages, travaux et aménagements soumis à la loi sur l'eau