

**Deuxième contribution de l'Ae sur les options proposées
en réponse à la lettre de mission de Mme la ministre en charge de l'écologie
relative à la modernisation de l'évaluation environnementale
« Améliorer l'organisation et l'indépendance de l'autorité environnementale »
(Séance de l'Ae du 5 novembre 2014)**

1°) A l'occasion de la première session du groupe de travail, l'Ae avait fait part¹ d'une première analyse des dysfonctionnements du dispositif actuel en matière d'évaluation environnementale et avait alors formulé quelques principes à appliquer *a minima* à un dispositif modernisé. Cette première position est rappelée en annexe 1.

2°) Analyse par l'Ae des positions exprimées dans le groupe de travail

Ayant entendu les arguments avancés lors de la réunion du 29 septembre 2014 et ayant pris connaissance des contributions des membres du groupe de travail, elle note :

- indépendamment d'une analyse strictement juridique, l'intérêt pour l'autorité décisionnaire et pour le service instructeur de disposer *a priori* d'un avis consultatif de l'« autorité environnementale » (AE) qu'ils devront prendre en considération² mais qui ne les lie pas, pour la suite de l'instruction et le contenu de la décision, tout particulièrement dans le cas des projets à enjeux ;
- la communicabilité des contributions reçues par l'autorité environnementale dans le cadre de l'instruction de ses avis ;
- la neutralité, affichée par les organisations socio-professionnelles, vis-à-vis de l'organisation de l'autorité environnementale, à la condition que le nouveau dispositif soit lisible pour les porteurs de projet – ce qui rejoint la première critique émise par l'Autorité environnementale – et que les délais des procédures soient compatibles avec la gestion du projet ;
- la forte attente des organisations environnementales, fondée sur :
 - o leur interprétation unanime que le concept de séparation fonctionnelle motivant l'arrêt Seaport s'applique à la relation de l'autorité compétente en matière d'environnement avec les maîtres d'ouvrage (MO) d'une part et les autorités décisionnelles (AD) d'autre part ;
 - o le fait que la fonction de police de l'environnement ne peut se substituer à celle d'autorité environnementale, la séparation fonctionnelle ne pouvant être assurée, et l'objectif et le contenu des deux fonctions étant de nature différente ;
 - o le fait que les modalités d'endossement de l'avis³ sont une question importante pouvant contribuer à lever les risques de contestation et de contentieux.Ces organisations rejoignent les organisations socio-professionnelles en faveur d'un dispositif plus simple, plus lisible et mieux harmonisé au niveau national.
- la préférence exprimée par les spécialistes en droit d'une clarification du statut de l'autorité compétente en matière d'environnement, *a minima* pour garantir « les apparences » de son indépendance, certains d'entre eux allant jusqu'à promouvoir la création d'une entité indépendante.

¹ Voir compte-rendu du groupe de travail

² Cf. L. 122-1 IV du code de l'environnement

³ Acte d'approbation formelle par l'autorité juridiquement compétente

Elle relève également le lien évoqué entre la nécessité de cette évolution et les évolutions discutées lors de la même session concernant les études d'impact et en particulier :

- l'articulation à améliorer entre évaluation environnementale des « plans / programmes » et celle des projets qui leurs sont liés, ce qui suppose une révision assez profonde de la conception des évaluations environnementales stratégiques en France ;
- l'importance d'une évolution de l'organisation de l'autorité environnementale, dans un dispositif d'ensemble où le nombre de projets soumis automatiquement à étude d'impact serait réduit, conduisant à une évolution du champ des projets soumis à examen au cas par cas.

Elle a également pris bonne note des propositions formulées par quelques membres du groupe de travail pour assurer cette séparation fonctionnelle dont, notamment :

- l'endossement des avis, préparés par les services régionaux ou départementaux, par des membres de l'Ae du CGEDD, après examen et modification éventuelle ;
- un dispositif d'évocation pour les projets à enjeux, pouvant alors conduire à confier à l'Ae du CGEDD des projets relevant d'une AE régionale ou départementale⁴.

3°) *Interprétation par l'Ae du concept de « séparation fonctionnelle » introduit par l'arrêt Seaport »*

Confirmant son avis Ae n°2012-11⁵, l'Ae considère que l'article R.122-17 du code de l'environnement devrait être profondément repris, pour assurer la cohérence entre les plans et programmes soumis à évaluation environnementale et les projets soumis à étude d'impact qui en découlent ou qui leurs sont rattachés.

De même que la quasi-totalité des membres du groupe de travail, l'Ae considère que l'application directe de l'arrêt Seaport doit conduire à soumettre à son avis les plans et programmes construits ou co-construits par l'Etat, ainsi que les autres programmes pouvant conduire à la réalisation d'un projet soumis par le code de l'environnement à l'avis de l'Ae du CGEDD.

Elle considère également, à la lecture de la directive 2011/92/UE, confirmée par la clarification apportée par l'article 9 bis de la directive 2014/52/UE, qu'une séparation stricte doit être assurée entre le maître d'ouvrage d'un projet et l'autorité compétente en matière d'environnement, sous quelque forme que ce soit (cette question pouvant par exemple se poser, lorsque le préfet de région ou le DREAL participe *es qualité* ou *intuitu personae* à une instance décisionnaire du maître d'ouvrage, ou s'il attribue des subventions nécessaires à la réalisation du projet).

En ce qui concerne l'autorité compétente et l'autorité décisionnaire – incluant le cas particulier des projets arrêtés par le préfet du département siège de région –, le raisonnement développé par l'arrêt Seaport - principe de séparation fonctionnelle conduit aux mêmes exigences que pour les plans et programmes. L'Ae rejoint sur ce point les positions exprimées par les organisations environnementales, ainsi que celles de plusieurs membres du groupe de travail qui estiment qu'il n'existe pas de raisons évidentes et convaincantes pour lesquelles le raisonnement de la Cour ne concernerait pas également la mise en œuvre de la directive « projets ».

⁴ Symétriquement, une procédure simplifiée pourrait être envisagée pour les avis à faible enjeu qui relèvent de la compétence de l'Ae du CGEDD

⁵ Synthèse reprise en annexe 2

En effet, le point 39 de l'arrêt Seaport indique que « les dispositions de la directive 2001/42 seraient toutefois privées d'effet utile si, dans l'hypothèse où l'autorité désignée en application de l'article 6, paragraphe 3, de cette directive serait également amenée à élaborer ou à adopter elle-même un plan ou un programme, il n'existait, dans la structure administrative de l'État membre en cause, aucun autre organe habilité à exercer cette fonction de consultation ».

En particulier, confier le rôle de l'AE au service instructeur irait à l'encontre des principes établis par l'arrêt :

- pour les principales procédures de police de l'environnement, la séparation fonctionnelle, telle que définie par l'arrêt Seaport n'est pas assurée *a priori* dans les départements siège de région (identité entre l'autorité décisionnaire et l'autorité compétente en matière d'environnement : le préfet du département siège de région) ;
- dans les autres départements, la séparation fonctionnelle est assurée par le fait que l'autorité décisionnelle et l'autorité environnementale sont deux préfets différents, à l'exception des régions dans lesquelles se déroulent des expérimentations d'autorisation unique, qui ont transféré la compétence d'autorité environnementale au préfet de département.
- sauf exception, les services de police ne disposent pas, pour les projets qu'ils instruisent, « d'entité administrative, disposant d'une autonomie réelle, pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres » « en mesure de donner de manière objective son avis » sur ces projets.

4°) *Analyse par l'Ae des pistes évoquées par des membres du groupe de travail*

- L'endossement des avis par des membres de l'Ae est une solution possible, mais probablement difficile à mettre en œuvre :
 - cette solution respecte formellement le principe de séparation fonctionnelle, apporte une lisibilité optimale et permettrait l'homogénéisation progressive des avis
 - cette solution remplit tous les principes listés à l'annexe 1 ;
 - cette solution apporte une collégialité *a minima*.

Néanmoins, les modalités de finalisation de l'avis restent incertaines, si le membre de l'Ae ne partageait pas le contenu de l'avis préparé. En outre, même sans modification des modalités de préparation des avis, cette option devrait conduire à modifier profondément le fonctionnement et les moyens actuels de l'Autorité environnementale du CGEDD, afin de garantir que les avis soient rendus dans les délais et qualité requis.

- Un dispositif d'évocation est une solution possible sous réserve de plusieurs conditions :
 - afin de réduire les risques de saisine infondées, cette possibilité ne devrait pouvoir être ouverte que pour les projets remplissant des critères stricts *a priori* et pour lesquels la séparation fonctionnelle n'est pas garantie ;
 - outre les cas, déjà prévus par le code de l'environnement, d'évocation auprès de la ministre, seule l'Ae du CGEDD pourrait être également saisie par un tiers, afin de garantir l'objectivité de la décision conduisant, ou non, à dessaisir l'autorité compétente par défaut.

Cette solution garantirait indirectement la séparation fonctionnelle, améliorerait significativement la lisibilité du dispositif, l'échelon national étant potentiellement mobilisé sur les projets présentant une sensibilité particulière, permettant qu'un avis soit rendu avec un recul suffisant vis-à-vis du contexte local.

Dans une telle hypothèse, l'Ae privilégierait une préparation partagée des avis, avec un double regard assuré par un membre de l'Ae et un service de proximité, sauf objection du service concerné.

Moyennant ces différentes conditions, cette solution serait conforme aux principes listés à l'annexe 1. Elle présente l'avantage, par rapport à l'option précédente, d'une collégialité optimale, mobilisée uniquement sur les projets à enjeux.

➤ La préparation des avis d'autorité environnementale par les services de police qui instruisent les projets serait contraire à ce qui est attendu d'un avis d'autorité environnementale : apporter une valeur ajoutée à une instruction administrative

- même si les autorités européennes n'ont pas encore indiqué explicitement que cette option est contraire au principe de séparation fonctionnelle, le risque serait grand que cette solution soit remise en cause dans le cadre de contentieux en cours. Il est important que les parties prenantes n'aient pas de doute sur l'objectivité de l'avis rendu par l'autorité compétente. En conséquence, il est crucial notamment pour les projets à enjeux, que la préparation de cet avis s'appuie sur des compétences et analyses diversifiées, réduisant le risque d'avis incomplets, voire purement formels ou implicites.
- il n'est pas exact d'affirmer que cette pratique serait conforme aux pratiques des autres Etats membres, la directive projets n'étant, en général, pas appliquée par le biais des permis équivalents aux autorisations d'exploiter d'une installation classée pour le protection de l'environnement (ICPE). Seule l'organisation française intègre autant de volets au sein d'une même procédure d'autorisation, spécificité encore renforcée par les expérimentations de permis unique. Cette orientation renforce l'incompatibilité d'un avis objectif, en amont d'une procédure dont l'autorité décisionnelle maîtrise toutes les décisions en aval.
- l'analyse de plusieurs avis rendus démontre en outre que cette approche présente un risque majeur de méconnaître plusieurs dispositions de la directive projets, l'analyse des services instructeurs se focalisant très « normalement » sur les règles de fond et de procédure applicables au cas d'espèce. Dans les quelques cas où l'Ae du CGEDD a rendu des avis relatifs à des projets incluant des ICPE, ces avis ont permis de compléter significativement l'analyse produite dans les contributions pourtant fournies par les services instructeurs, permettant d'assurer une information plus complète du public, sur des questions importantes, implicitement pré-arbitrées par le service instructeur dans sa contribution à l'avis de l'Ae.
- l'Ae a d'ailleurs pris bonne note de la position du représentant de la direction de l'eau et de la biodiversité, qui n'estime pas cette position opportune pour les

IOTA⁶ : une éventuelle différence d'approche entre les procédures IOTA et ICPE devrait être pleinement justifiée vis-à-vis des autorités européennes.

- L'option consistant à résoudre le défaut de séparation fonctionnelle par un avis préalable d'un collège local (par exemple, un CODERST⁷) ne semble pas résister à une analyse plus poussée des modalités d'endossement

Cette option avait été étudiée par le groupe de travail confié en 2012 à Michel BADRE alors président de l'Ae du CGEDD et avait conduit à deux scénarios distincts : un scénario dans lequel l'avis était endossé par le préfet ; un scénario dans lequel l'avis était endossé directement par l'instance collégiale.

Les conclusions du rapport d'étape sur ces deux scénarios sont rappelées en annexe 3.

Le scénario 3⁸, qui respecte les principes rappelés par l'Ae, n'est pas compatible sur plusieurs points avec une solution qui s'appuierait sur un examen d'un CODERST (notamment : composition de la commission, compétence régionale, principes d'endossement,...).

Le scénario 2⁹ met en évidence les problèmes soulevés par un endossement par le préfet, après avis d'un CODERST : si l'avis est endossé par l'autorité décisionnelle, le principe de séparation fonctionnelle ne serait pas assuré et encourrait les mêmes critiques que vis-à-vis de l'option précédente.

Dans l'hypothèse où le préfet rendrait un avis conforme à celui du CODERST :

- en cas d'avis significativement différent de la décision finale : la procédure ferait naître un risque pour la décision prise, en ce qu'elle prendrait insuffisamment en compte l'avis de l'autorité environnementale, pourtant identique à l'autorité décisionnaire ;

- en cas d'avis cohérent avec la décision finale : l'éventuel doute vis-à-vis de l'absence de séparation fonctionnelle et l'absence d'objectivité de l'autorité compétente en matière d'environnement n'en serait que renforcé, *a fortiori* si le CODERST saisi pour avis de l'autorité environnementale était le même que le CODERST compétent sur le projet de décision.

Conclusion

Au vu de l'analyse qui précède, l'Ae considère que seules les deux premières options développées au paragraphe 4^o) sont susceptibles de respecter les attentes des parties prenantes non gouvernementales et les principes permettant de répondre aux objectifs fixés par la lettre de mission de la ministre en charge de l'écologie : « *améliorer l'organisation et l'indépendance de l'autorité environnementale* ».

Parmi ces deux options, l'Ae a une préférence pour un dispositif d'évocation pour les projets à enjeux pour les raisons suivantes :

- les avis que rend l'Ae sont systématiquement rapportés par l'un de ses membres, condition essentielle pour maîtriser l'analyse du dossier ;

⁶ Installations, ouvrages, travaux et activités soumis à la législation sur l'eau (L. 214-1 et suivants)

⁷ Comité départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques

⁸ Dit « AE locale collégiale »

⁹ Dit « actuel adapté avec collège consultatif »

- cette option est la mieux proportionnée aux enjeux ;
- comme indiqué plus haut, tant la résolution des divergences éventuelles que les moyens nécessaires rendraient la première option difficile à mettre en oeuvre.

Sous réserve des propositions relatives à la clarification et à la simplification du régime des études d'impact, l'Ae estime de surcroît que chacune de ces deux options apporterait également une clarification et une simplification notables du dispositif existant, bénéfiques aux maîtres d'ouvrage, grâce à :

- la lisibilité, renforcée de façon significative, du nouveau dispositif, en particulier de façon proportionnée aux enjeux ;
- la prévisibilité et la fiabilité renforcées par l'harmonisation des avis, facilitée par le travail en commun entre Ae nationale et AE régionales, à l'opposé de l'éclatement actuel des autorités environnementales et des autres options proposées. Cette amélioration irait de pair avec un partage accéléré d'expériences avec tous les services instructeurs et les services compétents en matière d'autorité environnementale ;
- la réduction du nombre d'autorités environnementales (aux niveaux national et régional) pourrait conduire à la possibilité d'avis uniques pour un projet nécessitant la modification d'un plan/programme, l'autorité compétente pouvant alors être la même dans certains cas ;
- la sécurisation des décisions prises, en prévenant au mieux les risques de contentieux européens, dans l'attente d'une clarification du principe de séparation fonctionnelle pour les projets.

Dans un dispositif organisant l'autorité environnementale, en fonction des enjeux des projets, l'Ae du CGEDD, indépendamment de l'option choisie, pourrait également simplifier ses modalités de délibération des avis, pour les projets présentant des enjeux plus limités.

Annexe 1
Première contribution de l'Ae
Groupe de travail « étude d'impact et autorité environnementale » (29 septembre 2014)

Constats de l'Ae sur les principaux dysfonctionnements du dispositif actuel

- il est complexe, très difficilement lisible, en externe et en interne, et globalement suscite un questionnement sur l'efficacité de sa réponse aux grands enjeux des directives :
 - du fait de la multiplicité des autorités compétentes ;
 - du fait de l'hétérogénéité quasi inévitable de la qualité des avis qui en découlent sur le territoire, et de ce qui est parfois ressenti par certains MOA comme créant des problèmes de prévisibilité et d'égalité de traitement ;
 - du fait qu'il ne tient pas compte, pour la répartition des compétences, des enjeux des projets / plans / programmes ;
- il n'est pas entièrement conforme aux directives européennes¹⁰ (Cf. précontentieux en cours, en particulier pour ce qui concerne la directive plans / programmes) ;
- il n'assure pas une séparation claire entre MO, AE et AD, la plus critiquable concernant l'absence de séparation entre la maîtrise d'ouvrage et l'autorité compétente en matière d'environnement :

Pour les plans et programmes

- ce constat est applicable aux plans et programmes élaborés ou validés par le préfet de région, ou à l'élaboration duquel le préfet de région contribue formellement et aux plans et programmes élaborés ou validés par le préfet de département, ou à l'élaboration duquel le préfet de département contribue formellement ;

Pour les projets :

- ce constat est applicable aux projets, portés par des maîtres d'ouvrage à la gouvernance desquels le préfet de région¹¹ ou ses représentants régionaux ou départementaux participent, ou que l'Etat contribue à financer ;
- pour l'Ae, la « séparation fonctionnelle » entre AD et AE ne semble pas assurée lorsque le préfet de région est autorité décisionnaire pour un projet.

Proposition par l'Ae de quelques principes à appliquer *a minima* à un dispositif modernisé

- promouvoir une préparation des avis partagée entre personnes ayant des références techniques et professionnelles différentes, pour faciliter le partage d'expérience ;
- promouvoir un pilotage permettant d'assurer une homogénéité d'approche ;
- généraliser la collégialité, au moins pour les projets à forts enjeux ;
- promouvoir des procédures de validation simplifiée pour les projets simples ;
- dans un souci de lisibilité, l'Ae plaide pour limiter à deux le nombre de niveaux d'autorité compétente pour les plans et programmes : national, régional.

¹⁰ Cf. précontentieux en cours, en particulier pour ce qui concerne la directive plans / programmes

¹¹ Rappel (R. 122-6 I du code de l'environnement) :

- possibilité pour le préfet de région, en tant qu'autorité environnementale, de saisir la ministre pour que la compétence d'autorité environnementale sur un projet soit remontée au niveau national ;
- un tiers peut également en faire la demande à la ministre

Annexe 2
Introduction de l'avis de l'Ae¹², en réponse à la consultation
sur le projet de décret relatif à l'évaluation de certains plans et documents
ayant une incidence sur l'environnement

Par courrier du 10 février 2012, la Commissaire générale au développement durable du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) a demandé les observations de l'Ae sur le projet de décret relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, par ailleurs mis en consultation publique sur le site du MEDDTL.

Cette consultation de l'Ae fait l'objet de l'avant dernier visa du projet de décret, faisant référence aux « autorités mentionnées au paragraphe 3 de l'article 6 de la directive 2001/42/CE », dont fait partie l'Ae. Elle est en cela conforme à l'article 3.6 de la dite directive, qui prescrit la consultation des autorités visées à l'article 6.3 pour la détermination des types de plans et programmes soumis à évaluation, systématiquement ou après examen au cas par cas.

L'Ae a bien noté, au vu de la note de présentation jointe au projet, que les plans et programmes relevant du code de l'urbanisme feront l'objet d'un décret spécifique.

*
* *

L'Ae tient à souligner en préalable l'importance particulière de la remarque faite au §2 ci-après, au sujet de la désignation de l'autorité environnementale pour chaque type de plan ou programme : le fait de désigner dans de très nombreux cas la même personne, préfet de bassin, de région ou de département selon le cas, comme autorité environnementale et comme responsable ou co-responsable de l'élaboration du plan ou du programme paraît constituer à la fois une fragilité juridique importante du dispositif (notamment au vu d'un arrêt récent de la Cour de justice des communautés européennes, cité plus loin) et une atteinte grave à sa crédibilité, au regard de son objectif de contribution à la bonne information du public : cette situation n'est à l'évidence pas conforme à l'esprit de la directive 2001/42/CE, qui prévoit la consultation par l'autorité chargée de prendre la décision d'une autorité environnementale.

Le principe de séparation au moins fonctionnelle, sinon institutionnelle, entre l'autorité environnementale et l'autorité chargée de la décision est respecté dans la plupart des cas pour les projets par l'article R.122-6 nouveau du code de l'environnement, introduit par le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011, conformément au principe posé par l'arrêt de la CJUE évoqué plus haut. L'Ae recommande de respecter le même principe pour les plans et programmes, sans préjuger de toute révision plus profonde du dispositif d'organisation institutionnelle de l'autorité environnementale qui pourrait être envisagée mais ne relève pas du présent avis.

Au-delà de cette observation principale, les remarques ou suggestions détaillées de l'Ae sur le présent projet sont consignées ci-après, dans l'ordre de lecture des articles.

¹² **Avis n°2012-11 du 14 mars 2012** consultable sur le site de l'Ae

Annexe 3

Extraits du rapport du groupe de travail missionné en 2012 relatifs aux scénarios 2 et 3

Scénario 2 (endossement préfet)

« **Caractéristique de ce scénario:** le projet d'avis reste préparé par la DREAL comme dans le scénario de référence. Les règles de compétence pour l'endossement restent les mêmes que dans le scénario de référence éventuellement adapté (scénario 1). Mais avant son endossement par le préfet, le projet d'avis est soumis à la validation d'une commission collégiale régionale. »

Deux points sont susceptibles de poser des difficultés :

- la commission collégiale a une fonction exclusivement centrée sur la validation des projets d'avis. Sauf à supposer que la DREAL n'effectue plus aucune validation interne de ses projets avant de les transmettre à la commission, mettant ainsi la commission en difficulté, le partage des rôles entre DREAL et commission n'apparaît pas très simple, et devrait être soigneusement défini ;
- le préfet, AE donc « autorité ayant des compétences spécifiques en matière d'environnement », pourra pourtant difficilement aller à l'encontre d'un avis émis par une commission d'experts, sauf à laisser supposer que c'est sa fonction d'AD ou sa proximité avec l'AD qui l'y incite. L'avis ou la décision de l'AE seront donc en fait liés par l'avis de la commission collégiale. Dans l'hypothèse inverse où un préfet ne s'estimerait pas tenu par un tel lien, son avis serait nettement fragilisé¹³.

L'intervention de la commission en aval du projet préparé (et validé ?) par la DREAL, puis celle du préfet à l'aval de l'avis de la commission apparaissent donc assez difficilement compréhensibles pour le public, voire pour les intéressés eux-mêmes.

Pour le groupe de travail, ce scénario 2 :

- peut améliorer la crédibilité externe des avis ou décisions (sous réserve d'une liaison effective entre avis de la commission et position finale du préfet, AE),
- est identique au scénario 1, pour ce qui concerne les liens de dépendance entre AD et AE,
- présente les mêmes contraintes d'organisation que le scénario 3 : il nécessite une définition précise des règles de composition du collège et de sa consultation sur certains avis ou décisions,
- est d'un coût plus élevé, que le scénario 1 (et du même ordre que le scénario 3), le nombre de membres du collège et les règles de consultation étant des facteurs déterminants pour limiter ce coût,
- souffre d'une absence de lisibilité des rôles des 3 intervenants dans l'élaboration de l'avis de l'AE que sont la DREAL, la commission et le préfet. »

Scénario 3

« **Caractéristique de ce scénario :** la compétence d'AE (endossement de l'avis) est exercée par une formation collégiale régionale spécialisée (dite « collège AE »), qui peut déléguer cette compétence pour une part importante des avis et décisions. La préparation des avis reste assurée par la DREAL comme dans le scénario de référence, la validation technique effectuée par la DREAL étant ensuite examinée conjointement avec le collège AE. »

« La définition opérationnelle de ce dispositif, qui vise à répondre aux objectifs de crédibilité et d'indépendance entre l'AE et l'AD à l'origine de la commande ministérielle, suppose de répondre aux questions suivantes :

¹³ Hors rapport d'étape : son avis et les actes préparatoires seraient en outre communicables

- **quelle est la composition du collège AE ?**

1. *l'AE doit être, d'après la loi¹⁴ une « autorité administrative de l'Etat ». Une formation collégiale ayant compétence d'AE doit donc être rattachée à une structure répondant à cette qualification. Dans l'hypothèse du présent scénario visant à séparer AE et AD, cette structure devrait être sans lien hiérarchique avec le préfet : le groupe a envisagé que le collège AE régional soit rattaché au CGEDD, en tant que formation régionale spécialisée, comme est déjà rattachée au CGEDD la formation collégiale nationale chargée d'exercer la fonction d'AE, pour assurer la séparation avec la fonction d'AD ministérielle (ou avec la fonction de maîtrise d'ouvrage d'un projet ou d'élaboration d'un plan ou programme au niveau national)¹⁵ ;*
2. *l'effectif du collège ne devrait sans doute pas dépasser 5 membres (effectif impair souhaitable dans l'hypothèse de divergence, à trancher par vote à la majorité), ce qui apparaît suffisant pour assurer la diversité des points de vue et le regard critique ;*
3. *s'agissant d'un collège de personnes choisies au titre de leur compétence environnementale, et non d'une représentation des parties prenantes, et au vu de la nécessité d'une participation significative en temps passé (réunions hebdomadaires ou bimensuelles), le choix des membres du collège dans l'administration ou certains établissements publics de l'Etat (EPA, EPIC ou EPST) apparaîtrait pertinent, même si la crédibilité externe pourrait en pâtir;*
4. *sous réserve de ce qui est dit au point 6 ci-après pour le DREAL, ses membres devraient être choisis « intuitu personnae », et non en tant que représentants de leur structure d'appartenance. Leur nomination par le ministre chargé de l'environnement¹⁶, pour un mandat de durée déterminée, apparaîtrait souhaitable ;*
5. *le collège devrait avoir un responsable (« président »), ne dépendant pas de l'autorité hiérarchique du préfet. Il serait normalement le délégataire pour les avis ou décisions non collégiaux (cf. ci-dessous), et le garant du bon fonctionnement du collège, en liaison avec le secrétariat assuré par la DREAL. Le groupe a envisagé que ce président puisse être un membre du CGEDD participant aux travaux de l'AE nationale: le travail en réseau de ces présidents de collèges régionaux avec l'Ae du CGEDD devrait être assuré, selon des modalités d'association aux travaux de l'Ae à définir. Le choix dans chacune des régions, y compris outre-mer, d'un responsable disposant des compétences et de la disponibilité en temps nécessaires est un facteur essentiel de réussite du scénario.*
6. *le rapporteur des projets d'avis ou décisions dans toutes les réunions du collège est l'agent de la DREAL ayant préparé l'avis, le DREAL ou son représentant¹⁷ siégeant par ailleurs, en tant que « secrétaire » du collège. Le rapporteur présente à l'AE collégiale, selon des règles à définir (envoi écrit préalable, puis présentation et délibération orale) les projets d'avis préparés et validés techniquement par la DREAL ;*
7. *le secrétariat du collège (convocations et suivi des réunions) doit être assuré par la DREAL.*

¹⁴ Article L.122-1 du code de l'environnement

¹⁵ Cette disposition supposerait une modification du décret constitutif du CGEDD, qui fait déjà référence à plusieurs formations spécialisées ou groupes permanents (dont la formation d'Ae nationale) mais évidemment pas à celle-ci.

¹⁶ Comme actuellement pour les membres de l'Ae du CGEDD

¹⁷ Le fait de savoir si le DREAL ou son représentant est membre délibérant du collège ou non a fait l'objet de débats dans le groupe, et d'opinions partagées. Au vu de l'expérience de l'Ae du CGEDD où les rapporteurs sont parfois membres délibérants mais pas toujours, il s'agit d'une distinction formelle, les « votes » n'ayant jusqu'ici jamais été nécessaires au sein de l'Ae du CGEDD pour arrêter sa position. Le fait d'être rapporteur et non membre délibérant aurait l'avantage d'éviter au DREAL ou à son représentant de se déporter à chaque délibération dans laquelle la DREAL serait concernée (toutes ?), et de permettre à la DREAL de ne pas être représentée toujours par la même personne.

- **quels sont les avis ou décisions qui doivent être traités collégalement et ceux qui peuvent ou doivent être délégués ?**

Le volume des avis ou décisions d'AE (plusieurs centaines par an et par DREAL, dans des délais contraints) rend impossible un traitement collégial systématique. Seule une minorité de cas devraient être traités collégalement : pas plus de 5 à 10 par mois, en 2 séances, par exemple¹⁸ (le passage à un délai de réponse de 3 mois apparaîtrait de toute façon nécessaire pour traiter les avis collégiaux).

- *Il serait envisageable que soient délégués systématiquement toutes les décisions au cas par cas, et les avis sur projets ou sur plans et programmes présentant certaines caractéristiques physiques (selon la nature de l'opération ou la sensibilité des milieux) ou de procédure (dossier ICPE ou loi sur l'eau instruit en parallèle, avec résultat de l'instruction disponible, par exemple). C'est plus de la moitié des avis (en sus des décisions au cas par cas, a priori toutes à déléguer) qui devraient ainsi être délégués, pour que le dispositif soit efficace ;*
- *le délégataire devrait normalement être le président du collège, ou en son absence un autre membre bénéficiant d'une délégation de signature. L'endossement de l'avis ou de la décision après préparation et validation par la DREAL serait assuré en cas de délégation par le président du collège, dans les mêmes conditions qu'actuellement par le préfet, en liaison avec la DREAL;*
- *le délégataire devrait garder la possibilité de ne pas exercer sa délégation et de demander une délibération collégiale, dans les cas lui semblant le justifier.*

Pour le groupe de travail, ce scénario 3 :

- *assure l'absence de lien de dépendance entre AE, AD et maîtrise d'ouvrage,*
- *nécessite une définition précise des règles de composition du collège régional, la disponibilité en nombre et en qualification des personnes nécessaires à son fonctionnement, et une bonne articulation avec l'Ae du CGEDD,*
- *suppose des délégations de signature sur une part importante des avis et décisions,*
- *est d'un coût plus élevé (en argent et ETP) que le dispositif actuel¹⁹ : le nombre de membres du collège et les règles de délégation sont des facteurs déterminants pour limiter ce coût. »*

¹⁸ Le passage à un délai de réponse pour l'AE de 3 mois, déjà acquis pour les avis sur projets traités au niveau national et pour tous les avis sur plans et programmes, pourrait s'avérer nécessaire pour les avis sur projets traités collégalement.

¹⁹ La différence correspondant sensiblement au fonctionnement de l'instance collégiale pour les avis collégiaux, non délégués. Pour les décisions et avis délégués, il n'y a pas d'écart de charge prévisible avec le dispositif actuel, le délégataire étant dans la même position que le signataire actuel de l'avis d'AE (préfet ou son délégué).