

de l'autorité environnementale

Nous avons déjà évoqué les difficultés de mise en œuvre des textes européens relatifs à l'évaluation des incidences environnementales des projets (directive 1985), ainsi que des plans et programmes (2001).

Comme suite à un arrêt de la Cour de justice de l'union européenne (CJUE), le CGEDD réalise actuellement une mission d'inspection sur l'indépendance de l'autorité environnementale dans l'architecture actuelle des institutions françaises. Une nouvelle fois, l'organisation des services, et notamment des DREAL peut être sur la sellette.

La menace d'un contentieux européen est souvent l'argument massue qui justifie, souvent à raison, la nécessité de revoir nos manières de faire et de penser. Cependant, en ce qui concerne l'indépendance de l'autorité environnementale, l'examen précis des termes de la CJUE mérite que l'on s'y arrête pour évaluer la nécessité de remettre en cause l'organisation actuelle.

1) L'arrêt du 20 octobre 2011 de la Cour de justice de l'union européenne

La Cour de justice de l'union européenne a rendu le 20 octobre 2011, un arrêté particulièrement éclairant sur l'indépendance de l'autorité environnementale.

Résumé des faits : En Irlande du nord, le « department of the environment », homologue de notre MEDDE est l'autorité environnementale. Il est divisé en quatre agences, dont le « planning service », responsable de la planification, et « l'environnement and heritage service » en charge des réglementations environnementales. Dans le cadre d'un litige, la société Seaport Ltd a contesté l'absence d'indépendance de l'autorité environnementale dans le cas spécifique où « le planning service » est en charge de l'élaboration de plans et que l'évaluation environnementale de ces plans est assise sur l'avis de « l'environnement and heritage service ». En d'autres termes, la situation contestée est celle où le « department of the environment irlandais » est à la fois responsable d'un plan et autorité environnementale pour ce même plan.

L'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 20 octobre 2011 dispose qu'il est indispensable qu'« *au sein de l'autorité normalement chargée de la consultation en matière environnementale, une séparation fonctionnelle soit organisée de telle manière qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure (...), de donner de manière objective son avis sur le plan ou programme envisagé par l'autorité à laquelle elle est rattachée* ».

Tous les termes de cet arrêt sont importants, et ne peuvent pas être généralisés. D'abord, la Cour ne traite que de l'application de la directive « plans – programmes de 2001 ». Ensuite, il pose deux principes fondamentaux pour l'indépendance de l'autorité environnementale : d'une part, la séparation fonctionnelle entre le porteur d'un plan et l'autorité environnementale, et d'autre part l'autonomie de l'autorité environnementale qui doit être assurée des moyens (humains) suffisants. La finalité de la directive est la formulation d'un point de vue objectif

éclairé par l'analyse technique de l'autorité environnementale, et ce, afin de parfaire l'information du public. Encore une fois, il est intéressant de constater que les juridictions communautaires veillent avant tout au respect des objectifs des directives plus qu'aux moyens qui sont mis en œuvre par les états membres pour y parvenir.

2) Les réflexions du CGEDD

Dans le cadre de la mission d'inspection en cours, le CGEDD remet en cause l'organisation actuelle de l'autorité environnementale en pointant certaines situations qui lui semblent remettre en question l'autonomie de l'autorité environnementale :

- Quand par exemple le préfet de région, également préfet de département, est l'autorité qui autorise et celle qui donne un avis (au titre de l'autorité environnementale), il y aurait risque de conflit d'intérêt.
- Si dans certaines DREAL une unité ou un pôle est dédié à l'évaluation environnementale, on peut aussi trouver des situations où la rédaction de l'avis est directement faite par les services instructeurs du projet (par exemple, quand la DREAL est service instructeur et autorité environnementale pour les ICPE industrie). Certes, cela limite les besoins en ETP en mutualisant les compétences mais pose des problèmes d'indépendance de l'avis.
- D'autres situations paradoxales existent en DREAL notamment lorsqu'elles élaborent un schéma départemental des carrières, un schéma régional de cohérence écologique (SRCE), un schéma régional climat, air, énergie (SRCAE). Ces situations peuvent être rapprochées du cas de l'Irlande du Nord.

Face à ces constats, le CGEDD dans son rapport de juin 2011 publié en octobre 2012 a formulé des hypothèses de réorganisation de l'autorité environnementale :

- a) La création d'autorités environnementales régionales, appuyées sur les DREAL pour la préparation technique de l'avis, et au CGEDD en ce qui concerne la délivrance de l'avis : l'avantage de cette solution réside dans la facilité de mise en œuvre par décret, mais aussi dans

l'optimisation des missions du CGEDD déjà chargé en partie de cette mission d'AE.

- b) La création d'un SCN (Service à Compétence Nationale) directement sous tutelle ministérielle, et rassemblant les compétences AE des DREAL, du CGDD et du CGEDD : elle présente également l'avantage de la simplicité de mise en œuvre administrative (un simple décret peut suffire), mais nécessite une réorganisation lourde des services, avec très certainement des déplacements de personnels..
- c) La création d'une autorité environnementale nationale, s'appuyant sur les DREAL pour la préparation technique des avis, mais restant autonome en terme de pouvoir, de type ASN (président indépendant et inamovible) est enfin une autre réponse, qui nécessite l'adoption d'un texte de loi, mais également des refontes de services et de responsabilités, notamment au niveau des CGDD et CGEDD. Cette solution présente cependant l'avantage de rendre « indépendant » le pouvoir décisionnaire (et enlève toute pression sur certains dossiers), en continuant à s'appuyer sur les structurations existantes aujourd'hui.

3) Pourquoi l'organisation actuelle nous semble répondre aux exigences européennes ?

Les réflexions en cours semblent mettre en évidence la volonté du CGEDD de faire main basse sur l'ensemble de l'autorité environnementale.

Avant de procéder à un nouveau chamboulement des institutions, rendant les rôles de moins en moins lisibles pour les acteurs, il est nécessaire d'envisager froidement les avantages et les inconvénients de l'organisation actuelle, au regard de l'arrêt de la Cour de justice de l'union européenne.

Si la mise en place du « cas par cas » était un réel problème d'application des directives européennes et justifiait une réorganisation des services, la question de l'indépendance de l'AE doit être regardée avec beaucoup plus de circonspection. En effet, nous ne sommes pas dans le cadre d'une menace de contentieux. L'exigence exprimée jusqu'à présent par les instances européennes est celle d'une indépendance fonctionnelle de l'AE par rapport aux activités de portage de politiques publiques. La commission européenne et a fortiori la Cour de justice jugent les Etats membres sur le respect des objectifs fixés par les directives plus que sur les moyens mis en œuvre pour y parvenir. En l'espèce, l'objectif est une information du public éclairé par une analyse objective des plans, programmes et projets réalisés par une autorité environnementale.

L'arrêt de la Cour de justice de l'union européenne fait **des moyens dévolus à l'AE, une condition nécessaire de l'indépendance** de l'autonomie de l'autorité environnementale. C'est une exigence que nous devrions traduire dans les exercices Budget Base Zéro (BBZ) notamment.

Il est ici essentiel de distinguer **la notion d'indépendance fonctionnelle de celle d'indépendance hiérarchique** (relations entre les préfets et les services), qui motive les propositions du CGEDD. Cette dernière question est délicate, et présente une géométrie variable.

Dans l'hypothèse où les DREAL ont complètement séparé leurs services en charge de l'AE et les services en charge de l'élaboration des différents plans régionaux, il apparaît que la France satisfait aux termes de l'arrêt

de la CJUE du 20 octobre 2011 qui réclame une indépendance fonctionnelle.

Le cas du rôle des préfets dans les décisions d'autorisations peut également être traité à ce stade. En effet, une autorisation est donnée au titre d'une législation, mais qui ne traite jamais de l'environnement dans sa dimension globale. Par exemple dans le domaine de l'eau, une autorisation est donnée par le préfet à condition que le projet satisfasse le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau. On peut tout à fait concevoir une autorisation conforme à la loi sur l'eau, mais accompagnée d'un avis de l'autorité environnementale nuancé dans la mesure où il porte à la fois sur la qualité du rapport d'évaluation environnementale, mais aussi sur la prise en compte des effets du projet sur l'ensemble des composantes de l'environnement et pas seulement sur l'eau.

Enfin, il ne faut pas tirer de conclusions hâtives de l'arrêt de la CJCE, il porte sur une exigence d'indépendance fonctionnelle, mais non sur une indépendance hiérarchique. Heureusement, car dans ce dernier cas, la position du CGEDD sous tutelle du MEDDE eût été sérieusement remise en cause.

Ensuite, la question des moyens appelle celle **des compétences**. Clairement, l'AE doit disposer de compétences à la fois généralistes pour se positionner sur les situations « courantes », mais aussi d'un certain niveau d'expertise pour des projets aux incidences atypiques. L'organisation actuelle, notamment en DREAL permet à l'AE de s'appuyer sur les compétences internes des structures. C'est une nécessité dans des domaines comme l'eau, la biodiversité, les espaces remarquables... Mais elle pourrait également s'appuyer sur le réseau scientifique et technique.

Enfin, les quelques années de retour d'expérience sur l'autorité environnementale montrent **la nécessité de l'ancrer au plus près** des projets et des territoires. En effet, l'avis de l'AE intervient à la fin d'un processus, parfois long, de construction des projets. Il est très souvent vécu par les porteurs de projets comme une sanction d'une autorité dans une « tour d'ivoire ». Si l'ambition des textes européens est l'amélioration des projets à l'égard de l'environnement dès leur conception, et une meilleure information du public, il est nécessaire que l'État porte au plus près des acteurs et assume ces exigences : rencontrer les porteurs de projet, tirer parti du savoir faire technique et des connaissances des services instructeurs... Ces derniers sont en position de nourrir l'autorité environnementale et d'apporter une forte contribution à l'amélioration des projets. La structuration des DREAL permet aujourd'hui de satisfaire ces exigences. Il serait désastreux de créer de nouvelles structures et d'individualiser le CGEDD à la manière d'une agence, seule compétente en matière d'évaluation environnementale.

A l'heure actuelle, et en absence de jurisprudence, le dispositif français nous semble satisfaire les objectifs fixés par les directives européennes. Seulement, l'indépendance nécessite des moyens, comme le souligne l'arrêt de la CJUE du 20 octobre 2011. Nous ne pouvons que déplorer le manque d'effectif criant des services en charge de l'AE, en particulier dans les DREAL.