



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 diverses dispositions d’application de la loi d’accélération et de simplification de l’action publique et de simplification en matière d’environnement

Avis délibéré lors de la séance du 24 février 2021

Étaient présents et ont délibéré : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser

Étaient absents : Thérèse Perrin, Alby Schmitt

* *

Le ministère de la transition écologique a soumis à la consultation du public un projet de décret portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement (ASAP).

Contexte : Une simplification qui réduit la participation du public

La loi n°2020-1525 relative à l'accélération et à la simplification de l'action publique a été promulguée le 7 décembre 2020. Consacré à la simplification des procédures applicables aux entreprises, son chapitre 1^{er} concerne les dispositions relatives aux procédures environnementales et à la participation du public (Articles 34 à 60).

L'un des principaux effets de la loi est de réduire significativement le champ de la participation du public, sans apporter de garantie nouvelle sur la façon dont les avis du public seront pris en compte suite aux consultations électroniques. Dans ces conditions, l'Ae rappelle les termes de l'éditorial de son rapport annuel 2019, qui demeurent d'actualité : *« Il est également indispensable de continuer à consulter le public et à prendre son avis en considération. Or, l'Ae constate que de nombreuses dispositions, adoptées ou en cours d'examen par le législateur et l'exécutif, réduiront significativement le champ de la participation du public, ce qui constitue à tout le moins une régression démocratique ».*

L'article 37, seul article de la loi relatif à l'évaluation environnementale, vient compléter (dans les termes soulignés ci-dessous) une phrase du deuxième alinéa du III de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement : *« Lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact en procédant à une évaluation de ces incidences, dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable de celles-ci et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, il peut consulter pour avis l'autorité environnementale. Sans préjudice des autres procédures applicables, les autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 donnent un nouvel avis sur l'étude d'impact ainsi actualisée, dans le cadre de l'autorisation sollicitée ».*

En tout état de cause, l'Ae s'attachera à éclairer tous les maîtres d'ouvrage concernés et le public sur l'ensemble des enjeux environnementaux. À cette fin, l'Ae continuera à vérifier, à chaque demande d'autorisation nécessaire à la réalisation du projet, que les incidences sur l'environnement d'un projet ont bien été abordées dans leur globalité.

Réduction des délais d'élaboration des avis de l'Ae relatifs aux projets

Le projet de décret sur lequel porte la consultation comporte des mesures d'application de la loi, mais aussi d'autres mesures.

La principale disposition qui concerne l'autorité environnementale a pour objet d'uniformiser les délais qui lui sont prescrits pour rendre son avis sur les projets. Selon l'exposé des motifs, « *L'avis de l'autorité environnementale doit actuellement être donné dans les deux mois s'il s'agit de la mission régionale d'autorité environnementale, et dans les trois mois s'il s'agit de l'autorité environnementale (Ministre ou Conseil général de l'environnement et du développement durable). Les délais sont alignés à deux mois pour l'ensemble des projets, par modification de l'article R. 122-7 et, par coordination, de l'article R. 122-24-2* ».

Les raisons pour lesquelles cet alignement est proposé aujourd'hui, en contradiction avec le choix fait en 2009 dans le contexte du Grenelle de l'environnement, ne sont pas indiquées. Cette modification ne s'appuie sur aucune analyse de faisabilité, en particulier eu égard :

- à l'instruction de l'avis sur site, en présence du ou des maîtres d'ouvrage et d'autres acteurs concernés, qui permet une compréhension mutuelle, conduit à des avis mieux ciblés et à une meilleure compréhension par les maîtres d'ouvrage de ce que prescrit le code de l'environnement, pour des projets souvent très complexes,
- à une consultation et à une délibération collégiales efficaces, éléments essentiels pour assurer que les avis fournissent en toute objectivité une valeur ajoutée substantielle tant pour le public, les maîtres d'ouvrage, que pour le décideur,
- aux difficultés auxquelles sont d'ores et déjà confrontées les missions régionales d'autorité environnementale, qui doivent rendre leur avis dans le délai court de deux mois, pour des projets en moyenne moins complexes. Certaines Mrae ne rendent des avis que sur moins de 50 % des dossiers quand elles sont saisies.

Un risque accru de contentieux nationaux et européens, source d'insécurité juridique pour les projets

L'Ae rend ses avis systématiquement et dans les délais prévus par le code de l'environnement. La réduction des délais d'instruction aura pour conséquence de nourrir de nouveaux griefs de la Commission européenne concernant la transposition de la directive projets et d'affaiblir la position de la France. Pour l'Ae, la recherche d'homogénéisation devrait donc plutôt conduire à retenir un délai commun de trois mois, de manière à permettre également aux MRAe de disposer du temps nécessaire à une instruction de qualité avant d'émettre leurs avis.

Une réduction de délais symbolique, sans incidence pour le calendrier des projets

Les projets pour lesquels l'Ae est l'autorité environnementale compétente sont, selon l'article R. 122-6 du code de l'environnement :

- les projets qui donnent lieu à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du ministre chargé de l'environnement ou à un décret pris sur son rapport ;
- les projets qui sont élaborés :
 - par les services placés sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement ou par des services interministériels agissant dans les domaines relevant des attributions de ce ministre ;
 - sous maîtrise d'ouvrage d'établissements publics relevant de la tutelle du ministre chargé de l'environnement – ainsi que la SNCF –, ou agissant pour le compte de celui-ci.

Ces projets présentent le plus souvent des enjeux importants ou sensibles. Beaucoup se caractérisent par leur ancienneté. Ils font l'objet de dossiers volumineux touchant de multiples compartiments de l'environnement, dont l'instruction requiert, en règle générale, les expertises pointues complémentaires de deux représentants de l'Ae préalables à l'examen collégial des projets d'avis. En 2020, ce fut notamment le cas des projets : [RCEA¹](#), lignes [15 Est](#), [17](#) et [18](#) du Grand Paris Express, terminaux [T1 de l'aéroport de Marseille](#) et [T4 de l'aéroport de Roissy – Charles-de-Gaulle](#), [ZAC Saint-Jean-Belcier à Bordeaux](#) et [ZAC Charenton-Bercy en Île-de-France](#), [liaison Est-Ouest au sud d'Avignon](#), [mise à grand gabarit du canal Bray-Nogent](#), [liaison ferroviaire Roissy-Picardie](#) et plus récemment, en 2021, [du projet Cigeo](#). Produire un avis de qualité qui présente une valeur ajoutée pour les maîtres d'ouvrage et pour le public, ce dont témoignent régulièrement des maîtres d'ouvrage, des commissaires-enquêteurs, les médias et les juges, nécessite un temps suffisant d'appropriation des dossiers et des enjeux.

Ce mois est donc le plus souvent marginal au regard du temps de maturation et d'élaboration des projets et du temps qui risque d'être perdu, si ces analyses sont incomplètes et insuffisamment exploitées et si les attentes du public n'ont pas été correctement anticipées.

Un objectif de simplification démenti par une réglementation de l'évaluation environnementale rendue toujours plus complexe au prix de risques juridiques accrus

La disposition proposée semble répondre à l'ambition d'un État soucieux de se présenter comme exemplaire en termes de simplification et de délais. Or l'Ae note que des dispositions législatives et réglementaires successives récentes ont conduit, à rebours de l'objectif de simplification affiché, à rendre l'exercice de l'évaluation environnementale significativement plus complexe en particulier pour les maîtres d'ouvrage² et de moins en moins lisible pour le public.

Aucune évaluation des effets des absences d'avis ou d'avis hors délais ne semble avoir été menée, en particulier pour la sécurité juridique des décisions publiques. L'annulation ou même

¹ Route centre Europe Atlantique

² Avec deux effets préjudiciables pour les maîtres d'ouvrage : une plus grande difficulté à identifier les autorités compétentes (autorité environnementale et autorité chargée du cas par cas) ; un allongement des délais de décision après examen au cas par cas.

l'injonction à régulariser par le juge administratif conduisent pourtant à des difficultés supplémentaires pour les maîtres d'ouvrage et à des prolongations de délais largement supérieures à cette réduction d'un mois³. Face à cette complexité et ces contraintes accrues, et comme c'est déjà le cas des MRAe, si l'Ae n'est plus en mesure de rendre dans ces nouveaux délais des avis présentant les qualités requises, ce serait une nouvelle source de fragilisation des projets. L'Ae rappelle que le contenu des avis contribue à la sécurisation des projets, notamment de leur calendrier, permettant en particulier d'anticiper les points faibles des dossiers et les risques d'oppositions et de contentieux.

Conclusion

Quelles que soient les dispositions qui seront adoptées après examen attentif des conséquences potentielles des termes actuels du projet de décret, l'Ae s'attachera à permettre au public, au maître d'ouvrage et aux décideurs de disposer d'une information complète et fiable et de garantir de bonnes conditions pour la participation démocratique à l'élaboration des décisions publiques en matière d'environnement, dans le cadre défini au niveau international par la Convention d'Aarhus et les directives européennes, et au niveau national par la Constitution et le code de l'environnement.

À cette fin, l'Ae continuera à développer ses analyses et ses recommandations de façon libre, indépendante et transparente.

³ Voir par exemple l'avis Ae n°2020-104 du 10 février 2021 dans le cadre de la régularisation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Seine-Normandie 2016-2021

Voir également les avis successifs sur la Nouvelle route du littoral de La Réunion et l'ensemble des dossiers associés