



**PARTICIPATION DU PUBLIC ORGANISÉE DU 7 AU 28 FEVRIER 2020, EN
APPLICATION DE L'ARTICLE L.123-19-1 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT, SUR LE
PROJET DE DÉCRET RELATIF A L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE ET A
L'AUTORITÉ CHARGÉE DE L'EXAMEN AU CAS PAR CAS**

SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DU PUBLIC

En application de l'article L.123-19-1 du code de l'environnement, la consultation du public sur le projet de décret relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas s'est tenue du 7 au 28 février 2020.

Elle a donné lieu à **217 observations**. **177 d'entre elles (soit 81%)** portaient sur l'éolien et ont donné lieu à un débat entre défenseurs et opposants à ce mode de production électrique. Il convient donc, en préambule, de rappeler que le projet de texte soumis à la consultation du public ne traitait pas des projets éoliens mais d'une part de l'autorité environnementale chargée de rendre un avis sur l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par tous projets et, d'autre part, de l'autorité chargée de mener l'examen au cas par cas conduisant à la décision de soumettre ou non les projets à évaluation environnementale. Si ces autorités sont conduites à rendre des avis et prendre des décisions sur des projets d'éoliennes, le projet de décret ne porte aucune disposition qui serait spécifique à ces projets. En conséquence, les observations spécifiques aux projets éoliens n'ont pas été retranscrites dans ce bilan.

40 observations portent effectivement sur les dispositions du projet de décret.

Les observations sont regroupées par thèmes. Les encadrés (en début et en fin de partie) correspondent à des précisions de l'administration :

- en début de partie : un rappel de l'objet des dispositions sur lesquelles portent les observations ;
- en fin de partie : des précisions relatives aux observations publiées et l'indication de celles dont il a été tenu compte.



Sur la désignation de la MRAE en tant qu'autorité environnementale

Rappel

Suite à la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017 (n° 400559), le projet de décret confie à la MRAE les avis sur les projets ne relevant pas du ministre chargé de l'environnement ou de l'AE du CGEDD.

Le choix de confier à la MRAE l'avis sur les projets (en lieu et place du préfet de région) est salué par de nombreux participants comme garant d'une plus grande sécurité juridique. La MRAE est perçue comme une entité compétente, indépendante et transparente.

Quelques participants (3) nuancent toutefois ces propos en mettant en doute d'une part l'efficacité du dispositif, reprochant notamment aux MRAE de ne pas se déplacer sur le terrain et d'autre part, leur manque d'indépendance du fait de l'appui des agents de la DREAL (souhait de MRAE placées sous l'autorité d'une AAI, du Conseil d'État ou du ministère de la Justice). Un observateur remet en question l'utilité de la MRAE du fait de son action non contraignante et propose de renforcer les services instructeurs qui disposent d'un impact coercitif ou incitatif direct sur les projets.

Sur le maintien du préfet de région en tant qu'autorité chargée de l'examen au cas par cas

Rappel

Pour les projets ne relevant ni de l'AE du CGEDD ni du ministre chargé de l'environnement, le préfet de région reste l'autorité compétente pour mener l'examen au cas par cas. D'autres cas spécifiques existent.

Plusieurs contributeurs (11) questionnent voire réfutent l'indépendance du préfet pour mener l'examen au cas par cas (juge et partie, pressions locales, enjeux environnementaux de long terme vs enjeux économiques de court terme, etc.) et considèrent que cette disposition, qu'ils jugent non conforme au droit européen (article 9 bis de la directive 2001/92/UE), porte en elle une nouvelle insécurité juridique. En outre, la distinction entre autorité environnementale et autorité chargée du cas par cas est critiquée, car elle briserait la continuité logique entre examen au cas par cas et avis et ajouterait de la complexité à un système déjà compliqué du fait notamment des dispositifs dérogatoires (ICPE Enregistrement et cas par cas ESSOC). Enfin, l'absence de justification de ce choix est reprochée.

Précisions

Concernant la décision d'examen au cas par cas, il a été décidé de maintenir l'architecture actuelle pour des raisons d'efficacité et de lisibilité des circuits administratifs. Les maîtres d'ouvrage concernés continuent à voir traités leurs dossiers sous l'égide du préfet de région. Par ailleurs, la collégialité, caractéristique de l'adoption d'avis par les MRAE, est moins adaptée aux délais assez contraints pour adopter des décisions concernant l'examen au cas par cas, à savoir 35 jours. Pour ces raisons, le Gouvernement a donc souhaité le maintien de la compétence du préfet en matière de décision relative à l'examen au cas par cas, pour concentrer les efforts des MRAE sur les



consultations pour avis sur les projets à enjeux.

C'est donc un choix motivé, concernant des procédures de nature différente (avis dans un cas, décision dans l'autre), pris en tenant compte des souplesses permises par le droit européen en la matière.

Sur le dispositif de prévention des conflits d'intérêt

Rappel

L'article L.122-1, dans sa rédaction issue de l'article 31 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, prévoit que : « *L'autorité en charge de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale ne doivent pas se trouver dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts. A cet effet, ne peut être désignée comme autorité en charge de l'examen au cas par cas ou comme autorité environnementale une autorité dont les services ou les établissements publics relevant de sa tutelle sont chargés de l'élaboration du projet ou assurent sa maîtrise d'ouvrage. Les conditions de mise en œuvre de la présente disposition sont précisées par décret en Conseil d'Etat.* »

Un contributeur considère que la disposition selon laquelle le fait d'être, pour une autorité, à la fois en charge de l'autorisation et de l'examen au cas par cas ne constitue pas un conflit d'intérêt est *contra legem* car :

- d'une part, elle irait au-delà de l'habilitation donnée par la loi au Gouvernement de préciser les « *conditions de mise en œuvre* » de la disposition (L.122-1) puisqu'elle en restreindrait significativement le champ d'application ;
- d'autre part, elle viendrait également restreindre la définition du conflit d'intérêt donnée par la loi (article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique).

Précisions

Il a été décidé de ne maintenir dans ces dispositions que des éléments de définition positive du conflit d'intérêt et de retirer la disposition objet de cette observation. Par ailleurs, la notion d'objectivité des autorités a été ajoutée en cohérence avec l'article 9 bis de la directive 2001/92/UE.

Il convient toutefois de souligner que le fait pour l'autorité chargée de l'examen au cas par cas d'être également chargée d'autoriser le projet ne constitue pas, en soi, un conflit d'intérêts. Dans une décision du 25 septembre 2019 (n°427145), le Conseil d'État a d'ailleurs confirmé que « *aucune disposition de la directive [2011/92/UE] ne fait obstacle à ce que l'autorité chargée de procéder à cet examen au cas par cas soit celle compétente pour statuer sur l'autorisation administrative requise pour le projet sous réserve qu'elle ne soit pas chargée de l'élaboration du projet ou en assure la maîtrise d'ouvrage* ».



Sur la notion de « décision »

Rappel

Le projet de décret prévoit que, pour les projets qui donnent lieu à une décision d'un ministre ou qui sont élaborés par ses services, la décision d'examen au cas par cas et l'avis sur l'évaluation environnementale relèvent du ministre chargé de l'environnement (R.122-3 et R.122-6)

Il est demandé (1 observation) que ces dispositions soient précisées afin de savoir exactement ce qu'elles recouvrent (décision de financement, aide à maîtrise d'ouvrage ...)

Observation prise en compte

Cette disposition a été clarifiée. Sont désormais visées les décisions « *d'autorisation, d'approbation ou d'exécution* ».

Le ministre pourra, par ailleurs, utiliser le mécanisme de déport vers l'AE du CGEDD, prévu par l'article R.122-24-2, s'il estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts en raison de l'intervention, dans le processus d'élaboration du projet, d'une décision d'un autre type.

Sur l'évocation de dossiers par le ministre chargé de l'environnement et la délégation à l'AE du CGEDD

Rappel

Le ministre chargé de l'environnement peut se saisir de projets relevant de la MRAE ou du préfet de région à la fois pour rendre un avis ou conduire l'examen au cas par cas. Il peut également déléguer sa compétence à l'AE du CGEDD. Cette faculté est déjà prévue par le droit en vigueur.

Le projet de décret prévoit que le ministre chargé de l'environnement pourra désormais confier à l'AE du CGEDD tout plan ou programme relevant de la compétence de la MRAE. L'AE du CGEDD ne disposera plus du pouvoir d'évocation directe.

Il est demandé :

- que les délais applicables soient précisés dans le cadre de l'avis ;
- que soit expliquée la motivation du transfert du pouvoir d'évocation de l'AE CGEDD au ministre chargé de l'environnement pour les plans et programmes, ce choix pouvant être compris comme l'expression de la volonté de réduire le champ d'intervention d'une instance indépendante en matière d'environnement.

Observation prise en compte



La version finalisée du texte ne prévoit plus de mécanisme d'évocation dans le cadre de l'examen au cas par cas des projets (R.122-3). En revanche, le ministre peut déléguer à l'AE du CGEDD l'examen au cas par cas d'un projet ou d'une catégorie de projets relevant de sa compétence.

Pour ce qui concerne l'avis (R.122-6), le ministre peut se saisir, par décision motivée, de tout projet relevant de la MRAE afin d'en confier l'instruction à l'AE du CGEDD. Il peut également déléguer à cette même autorité des projets relevant de sa compétence.

Dans ces différents cas de délégation ou d'évocation, les délais applicables sont précisés. Concernant les plans programmes, le Gouvernement a souhaité harmoniser les dispositions relatives au pouvoir d'évocation sur celles proposées pour les projets.

Sur la procédure d'examen au cas par cas

Rappel

Dans le cadre de l'examen au cas par cas, le maître d'ouvrage adresse un formulaire à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas. A compter de sa réception, celle-ci dispose d'un délai de 15 jours pour lui demander de compléter le formulaire. Dès la réception du formulaire complet, l'autorité chargée de l'examen au cas par cas le met en ligne sans délai sur son site internet.

A compter de la réception du formulaire complet, l'autorité chargée de l'examen au cas par cas dispose d'un délai de 35 jours pour rendre sa décision d'imposer ou non la réalisation d'une évaluation environnementale. L'absence de réponse dans ce délai vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale.

Le projet de décret prévoit que le maître d'ouvrage « *mentionne, le cas échéant, les indications définies par le plan ou programme applicable à la catégorie de projets dont relève son projet, relatives aux mesures et caractéristiques des projets susceptibles d'être retenues ou mises en œuvre et destinées à éviter ou réduire leurs effets négatifs sur l'environnement ou la santé humaine* » (version soumise à la participation du public)

Il est demandé (3 observations) :

- que le formulaire CERFA soit supprimé au motif qu'il n'est pas requis par la directive 2011/92/UE ;
- que les délais de l'examen au cas par cas soient également supprimés (l'absence de réponse au-delà de ce délai valant obligation de réaliser une évaluation environnementale) ;
- que soit précisée la procédure applicable pour la mise en ligne du formulaire lorsque l'autorité chargée de l'examen au cas par cas ne dispose pas d'un site internet ;
- que soit supprimée la disposition : « *mentionne, le cas échéant, les indications définies par le plan ou programme applicable à la catégorie de projets dont relève son projet, relatives aux mesures et caractéristiques des projets susceptibles d'être retenues ou mises en œuvre et destinées à éviter ou réduire leurs effets négatifs sur l'environnement ou la santé humaine* », au motif que ces informations ne figurent pas dans l'annexe III de la directive 2011/92/UE et vont alourdir le CERFA.



Précisions

Le formulaire CERFA constitue une aide à la fois pour le porteur de projet et pour les services chargés de l'examen au cas par cas. Il n'est donc pas envisagé de le supprimer.

Le code des relations entre le public et l'administration prévoit que toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé réception qui précise la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, celle-ci sera réputée acceptée ou rejetée (R. 112-3 et R.122-5).

En outre, l'article 4 de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement encadre l'exercice d'examen au cas par cas dans un délai qui ne peut dépasser 90 jours.

La suppression des délais d'examen au cas par cas ne peut donc être envisagée pour des raisons juridiques et pratiques.

Les autorités chargées de l'examen au cas par cas disposent toutes d'un site internet leur permettant de mettre la décision en ligne.

Enfin, la disposition dont il est demandé la suppression a été modifiée à la marge : « *Il mentionne, le cas échéant, les termes des plans ou programmes pertinents relatifs aux mesures et caractéristiques des projets susceptibles d'être retenues ou mises en œuvre pour éviter ou réduire les effets négatifs de projets sur l'environnement ou la santé humaine.* » Cette disposition a vocation à faire le lien entre l'évaluation environnementale du projet et celle des plans programmes qui lui sont applicables et qui peuvent prévoir des dispositions spécifiques à l'ERC des projets.

Sur la portée de la décision d'examen au cas par cas et de l'avis de l'autorité environnementale

Un contributeur déplore le nombre élevé d'avis et de décisions tacites et propose d'inciter les autorités à formuler dans les avis et les décisions des remarques, recommandations et réserves qui devraient être prises en compte par les porteurs de projets. Il propose une troisième voie qui, entre la dispense d'évaluation environnementale et la soumission, permettrait d'émettre une réserve et éviter de trop nombreuses soumissions qui engorgent les services.

Précisions

La procédure d'examen au cas par cas vise à transposer pleinement en droit français l'article 4 de la directive 2011/92/UE. En effet, pour un certain nombre de projets, listés à l'annexe II de la directive, les États membres doivent déterminer si ces projets sont soumis à évaluation environnementale sur la base, soit d'un examen au cas par cas, soit de seuils ou critères à déterminer, soit d'une combinaison de ces deux procédures. C'est le choix retenu par la France que de combiner un examen au cas par cas avec des critères et seuils, sur la base de critères



environnementaux eux-mêmes définis par la directive.

Il n'est donc pas possible, juridiquement, de mettre en place une troisième voie émettant des réserves sur un projet entrant dans le champ d'application de l'examen au cas par cas, le droit européen prévoyant une obligation de décision ou de dispense.

Par ailleurs, des travaux ont été conduits en 2019 pour réduire le nombre d'avis tacites émis par les autorités environnementales. Le Gouvernement estime que la mise en œuvre d'outils et de méthodes harmonisées permettra à court terme une diminution significative du nombre des avis tacites.

Sur l'intitulé du décret

Un contributeur propose de changer l'intitulé du décret en remplaçant « relatif à l'autorité environnementale » par « relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas ».

Observation prise en compte :

L'intitulé du projet de décret a été modifié en ce sens.

Sur la consultation elle-même

Enfin, il convient de signaler les commentaires (3) remettant en question l'utilité de cette consultation au motif que les observations ne sont jamais prises en compte. A titre d'illustration, sont cités les consultations relatives aux zones d'épandage de pesticides et au décret portant déconcentration de décisions administratives dans le domaine de l'eau et de la biodiversité et l'avis de la CNDP sur les consultations en ligne.

Précisions

Comme en témoigne ce bilan, les observations du public ont fait l'objet d'une lecture attentive par les services du ministère. Certaines observations ont reçu un accueil favorable après examen et ont été prises en compte.