

L'Autorité environnementale et la participation du public à l'élaboration de ses décisions

Par Michel BADRÉ

Président de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de 2009 à 2014

L'expression par une « autorité environnementale » d'un avis sur les projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement est prescrite en France depuis 2009. Cette procédure et celle, semblable, qui s'applique aux plans et programmes, résultent de deux directives communautaires ⁽¹⁾ transposées en droit français ⁽²⁾. Son objectif est triple : inciter les porteurs de projet à améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux, faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions telle qu'elle est prévue par la convention d'Aarhus et en droit français par la Charte constitutionnelle de 2005, et éclairer les autorités chargées d'autoriser les opérations en cause. Après une description du mécanisme institutionnel mis en place depuis cinq ans, nous nous attacherons à comparer les perceptions des avis de l'Autorité environnementale nationale par les trois « publics cibles » que sont les porteurs de projet, les représentants de l'État et le grand public.

Les avis de l'Autorité environnementale : qu'est-ce que c'est ?

Le fil conducteur des deux directives environnementales applicables respectivement aux projets et aux plans et programmes est le même :

- toute opération susceptible d'avoir des impacts environnementaux significatifs doit être soumise à une procédure d'autorisation préalable ;
- dans sa demande d'autorisation, le pétitionnaire doit fournir une évaluation environnementale comportant des renseignements obligatoires : état des lieux, description de l'opération et des raisons qui ont conduit aux choix effectués, impacts prévisibles, mesures prises pour éviter, réduire ou compenser les impacts négatifs, dispositif de suivi, résumé non technique à l'usage des non-spécialistes ;
- la demande d'autorisation incluant cette évaluation doit être soumise à l'avis des « autorités ayant des compétences spécifiques en environnement » définies par chaque État membre : c'est là l'origine de la création d'une « autorité environnementale » en droit national ;
- l'ensemble du dossier, y compris cet avis, doit être soumis à concertation publique ;
- l'autorité administrative compétente autorise ou non le projet, le cas échéant sous certaines conditions, à l'issue de ce processus complet.

L'avis de l'Autorité environnementale s'adresse donc, dans l'ordre chronologique, d'abord au pétitionnaire pour lui recommander les modifications de son dossier jugées utiles, ensuite au public pour l'éclairer au cours de la phase de concertation, enfin à l'autorité décisionnaire, pour lui fournir des éléments de décision. Si, au vu de cet avis et avant concertation, les modifications apportées au projet par le pétitionnaire sont substantielles, celui-ci doit demander un nouvel avis à l'Autorité environnementale afin d'assurer la cohérence des informations servant de base à la concertation, puis à la décision.

Qui est l'Autorité environnementale en France ?

La majorité des États membres de l'Union européenne ont désigné comme autorité environnementale leur ministre chargé de l'environnement. Dans quelques cas (notamment en Wallonie, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas), des

(1) Directive 2011/92/UE, anciennement 85/337/CEE pour les projets (une directive mise à jour en 2014 n'est pas encore transposée en droit français) et directive 2001/42/CE pour les plans et programmes.

(2) Code de l'environnement, articles L. 122-1 à 3 pour les projets et L. 122-4 à 12 pour les plans et programmes, et Code de l'urbanisme, article L. 121-10 à 15 pour les documents d'urbanisme, qui sont des « plans ou programmes ».

L'Ae une organisation collégiale

La collégialité des délibérations est le principe de fonctionnement de l'Ae. Elle apporte la garantie d'une confrontation constructive d'expertises et de connaissances diverses au sein d'un processus interne d'élaboration de l'avis.

Les membres permanents

- Ce sont des ingénieurs et inspecteurs généraux, ayant des compétences en fonctionnement des milieux, aménagement du territoire, transports, infrastructures, droit de l'environnement ;
- les rapporteurs sont désignés parmi eux et parmi l'équipe permanente ;
- les membres permanents consacrent 50 % de leur temps à cette mission, à côté de missions d'audits, d'expertise et de conseil ;
- ils représentent 2/3 des membres délibérants de l'Ae.

Les membres qualifiés externes

Ils interviennent pour leurs compétences environnementales spécifiques :

- patrimoine naturel et biodiversité, nature et paysages, eau et milieux aquatiques, droit de l'environnement...
- ils représentent 1/3 des membres délibérants.

Les membres de l'équipe permanente

Ils ont en charge :

- l'analyse de la complétude des dossiers ;
- les réponses aux questions des maîtres d'ouvrage et autorités administratives ;
- la préparation des décisions au cas par cas ;
- le suivi administratif, l'organisation des réunions ;
- la mise en ligne immédiate de l'avis dès sa validation.

Les membres de l'équipe permanente sont également rapporteurs d'un nombre significatif de projets d'avis.

L'Ae, une des autorités environnementales

En France, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement peut être le ministre chargé de l'environnement, l'Ae du CGEDD ou le préfet de région (assisté des services de la DREAL), voire le préfet de département pour certains plans et programmes.

L'Ae du CGEDD exerce cette compétence d'autorité environnementale sur les projets dans les deux cas suivants :

- lorsque le ministre chargé de l'environnement est l'autorité chargée, au titre de l'une de ses compétences ministérielles, de prendre la décision d'autorisation du projet ou de la proposer au Gouvernement ;
- lorsque le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire du projet est l'État représenté par un service dépendant de ce ministre ou un établissement public placé sous sa tutelle.

Le champ de compétence de l'Ae sur les projets s'étend également :

- à tous les projets d'un programme d'opérations fonctionnellement liées dès lors que l'un des projets de ce programme relève d'une décision prise par le ministre chargé de l'environnement ou proposée par ses soins au Gouvernement ;
- à tous les projets nécessitant plusieurs décisions administratives, dès lors que l'une d'elles relève de la compétence de ce ministre ou est proposée par ses soins au Gouvernement.

L'Ae étend sa compétence en outre sur un ensemble de plans et programmes.



www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr
contact : autoriteenvironnementale.cgedd@developpement-durable.gouv.fr

Conception graphique et réalisation : www.tempreel.info. Imprimeur labellisé Imprim'Vert (garanti la gestion des déchets dangereux en filières agréées). L'imprimeur a fait certifier sa chaîne de contrôle : FSC BVCOC-899867. Imprimé sur papier partiellement recyclé issu de forêts gérées durablement. Crédits photos METL - MJEER - Gouvernance - Cheminement en bois, card - Saint-Laurent-D'Aigouze - © Arnaud Bouissou - © Gérard Crossay.

Photo © CGEDD

« La fonction d'autorité environnementale est assurée par une formation collégiale spécialisée rattachée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Rattachée à la structure d'inspection du ministère, l'autorité environnementale se prononce et rend ses avis publics sans être soumise à aucun contrôle hiérarchique. »

instances d'expertise spécialisées ont été mises en place, pour renforcer la crédibilité des avis de l'autorité environnementale aux yeux du public.

En France, le choix fait est un choix intermédiaire entre ces options. Le regroupement effectué en 2007 (et maintenu depuis lors sous des formes voisines) entre la responsabilité ministérielle de l'Environnement et celles de secteurs en charge de réaliser de grandes infrastructures (transport, énergie, urbanisme...) a en effet conduit à distinguer deux cas :

- lorsque le ministre chargé de l'Environnement au titre de l'une quelconque de ses responsabilités est responsable soit de la maîtrise d'ouvrage de l'opération (directement ou par établissement sous tutelle interposé), soit de la décision d'autoriser l'opération, il ne peut de façon crédible exercer la fonction d'autorité environnementale. Celle-ci est alors assurée par une formation collégiale spécialisée rattachée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'Autorité environnementale (désignée dans la suite de cet article par Ae). Rattachée à la structure d'inspection du ministère, l'Ae se prononce et rend ses avis publics sans être soumise à aucun contrôle hiérarchique. Cela concerne en moyenne une centaine d'opérations par an, dont tous les grands projets d'infrastructure résultant de décisions prises au niveau national : lignes à grande vitesse, autoroutes, installations nucléaires, travaux dans les grands ports, etc. ;
- dans tous les autres cas ⁽³⁾, et notamment ceux d'opérations autorisées localement sous la responsabilité de collectivités ou d'entités privées, l'autorité environnementale, agissant pour le compte du ministre chargé de l'Environnement, est le préfet de région ou, exceptionnellement (pour certains documents d'urbanisme), le préfet de département. Cela concerne en moyenne 200 à 300 opérations par an et par région.

Les réflexions qui suivent se fondent sur l'activité de l'Ae au niveau national. L'attribution aux préfets des compétences d'autorités environnementales locales fait l'objet de débat depuis sa mise en place en 2009, en raison de la proximité fonctionnelle (voire, dans certains cas, de l'identité) qu'elle instaure entre les autorités environnementales et les autorités décisionnaires. Des réflexions sur la modification de ce dispositif sont en cours ⁽⁴⁾ (elles ne sont pas analysées ici).

L'Autorité environnementale est aussi chargée, depuis 2012, de décider de l'obligation ou de la dispense d'études d'impact pour les projets relevant de sa compétence et justifiant un examen « au cas par cas », mais pas une soumission systématique à étude d'impact (cela concerne une centaine de décisions par an, pour les dossiers relevant de l'Ae).

La démarche collégiale de préparation des avis de l'Ae

Pour chaque dossier, l'Ae dispose de trois mois (après réception du dossier complet) pour donner son avis. Des rapporteurs (généralement deux, mais il peut parfois y en avoir trois, ou un seul) choisis parmi les membres de l'Ae

ou de son équipe permanente ⁽⁵⁾ sont chargés d'analyser le dossier, de rencontrer (sur place, sauf à de rares exceptions) le pétitionnaire, de consulter toute autre personne susceptible de les éclairer et de préparer un projet d'avis. Celui-ci est soumis par écrit à la critique collégiale huit jours avant la séance bimensuelle de délibération qui devra en débattre. Amendé en fonction des remarques reçues, le projet d'avis est mis en débat (pour les points n'ayant pas fait l'objet d'un consensus). La rédaction définitive est arrêtée en séance, après quoi l'avis est aussitôt rendu public *via* une mise en ligne (toujours dans la demi-journée suivant la séance) sur le site de l'Ae (<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-de-liberes-de-l-autorite-environnementale-a331.html>).

La justification de la création de l'Ae étant l'impératif de garantir l'absence de tout lien de celle-ci avec les maîtres d'ouvrage comme avec les autorités publiques chargées d'autoriser les projets, l'Ae s'est dotée dans son règlement intérieur de règles permettant de réduire les suspicions d'instrumentalisation de ses avis. Ces règles sont classiques dans tous les organismes d'expertise : déclarations d'intérêt pour les membres, mention sur les avis des présents, des absents et des membres n'ayant pas délibéré en raison d'une possible suspicion de partialité. Cette disposition de non-participation est très souvent utilisée, notamment pour des membres de l'Ae ayant eu à connaître du projet au titre de fonctions antérieures.

À l'expérience, les règles assurant le plus efficacement l'indépendance de jugement présidant à l'élaboration des avis de l'Ae sont les suivantes :

- la collégialité systématique de tout avis rendu par l'Ae, dans laquelle coexistent des membres issus du CGEDD et des personnalités qualifiées externes à l'administration nommées en raison de leurs compétences particulières. Tous sont, certes, nommés par le ministre chargé de l'Environnement, et donc révocables par celui-ci ⁽⁶⁾. Mais l'application par tous les membres d'une consigne visant à biaiser un avis apparaît difficilement concevable ;
- la publicité des avis sur Internet dans un délai ne dépassant pas quelques heures après la clôture de la réunion collégiale : cette pratique, adoptée peu après la mise en place de l'Ae à la suite de quelques incitations à modifier des avis *a posteriori*, rend matériellement impraticables de telles modifications : les personnes intéressées à les demander n'ont en effet connaissance du contenu des avis qu'après leur mise en ligne. Cette pratique impose une grande exigence de qualité aux membres de l'Ae

(3) Sauf celui (ne concernant que quelques opérations par an relevant surtout du ministère de la Défense) d'opérations dont la décision est nationale, mais n'implique pas le ministre chargé de l'Environnement : dans ce cas, l'autorité environnementale est le ministre, et non l'Ae du CGEDD.

(4) En mars 2015, date de rédaction de cet article.

(5) Actuellement : un secrétaire général, 4 cadres et 2 administratifs chargés du suivi des dossiers.

(6) Contrairement aux membres d'une « autorité administrative indépendante », qui sont irrévocables pendant toute la durée de leur mandat.

dans l'élaboration de leurs avis, lesquels ne se prêtent à aucune correction *a posteriori*. En cinq ans, aucun des avis publiés par l'Ae ⁽⁷⁾ n'a fait l'objet de la part de pétitionnaires ou d'opposants de critiques précises et argumentées portant sur des erreurs de fait ou d'appréciation.

Le traitement des désaccords entre membres de l'Ae sur le contenu d'un avis est décrit dans son règlement intérieur. Selon une règle courante dans d'autres instances, la rédaction doit alors être arrêtée selon l'avis majoritaire, les options minoritaires étant mentionnées en tant que telles, si leurs tenants le demandent. En 400 avis comportant près de 6 000 recommandations, cette situation de désaccord ne s'est jamais produite. Ce consensus étonnant peut s'expliquer :

- soit par un fonctionnement interne éliminant toute aspérité dans les avis ou ne laissant aucune place à la discussion : l'auteur de ces lignes est mal placé pour écarter ces explications, qui ne semblent pas être celles qui sont le plus couramment avancées ;
- soit par une « culture de groupe » qui s'est constituée rapidement, le grand intérêt des sujets traités et la stimulation intellectuelle collective conduisant à produire du consensus plutôt que du conflit. Plus efficace que des stages de saut à l'élastique ou de traversée du désert qui auraient pu être envisagés pour créer la cohésion du groupe, cette situation pourrait pourtant constituer un risque pour l'Ae si elle devait conduire des membres à faire preuve de moins de vigilance critique sur leurs propres avis ;
- soit, plus vraisemblablement, par l'attention apportée par l'Ae à respecter strictement son champ de compétence. Si elle s'aventurait à s'exprimer sur l'opportunité des projets en dehors de son domaine de légitimité, dans un processus de décision démocratique et non technocratique, les divergences d'avis sur l'opportunité de chaque projet seraient sans doute fréquentes. À l'inverse, une expertise argumentée formulée par les rapporteurs sur les éléments factuels du dossier et passée ensuite au crible de la critique collective a toutes les chances de recueillir le consensus général : c'est ce qui s'est toujours produit jusqu'ici.

Les dossiers examinés par l'Ae de 2009 à 2014 ⁽⁸⁾

Instituée à compter du 1^{er} juillet 2009, l'Ae a examiné au cours de ses cinq premières années d'existence près de 400 dossiers.

Les plans ou les programmes représentent environ 15 % du total. Ils portent soit sur des familles de programmes analogues (tous les contrats de développement territorial du Grand Paris, toutes les chartes de parcs nationaux...) soit sur des opérations atypiques (le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), le schéma minier de la Guyane, le programme national nitrates, etc).

Les projets, pour 85 % du total, concernent pour la moitié environ des infrastructures de transport. Les projets ferroviaires y sont les plus nombreux (près d'une centaine), le reste se répartissant entre le réseau routier national, la voirie fluviale et les ports. L'autre moitié concerne l'énergie (installations nucléaires à installer ou à démanteler,

lignes à haute tension, gazoducs, etc.), plusieurs opérations d'urbanisme et d'autres opérations très diverses.

Les enseignements tirés par l'Ae de l'analyse de ces dossiers figurent dans ses rapports annuels successifs (consultables sur son site : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r169.html>). On se limitera ici à quelques constats rapides sur la perception et l'utilisation des avis de l'Ae par les maîtres d'ouvrage, les représentants de l'État et le public.

Comment les avis de l'Ae sont-ils lus et utilisés ?

Pour les maîtres d'ouvrage, les avis de l'Ae sont l'aboutissement d'analyses menées avec les rapporteurs pendant la préparation des avis. Les recommandations de l'Ae, exprimées dans un esprit de critique constructive, sont le plus souvent reçues par les maîtres d'ouvrage (en particulier par ceux qui sont fréquemment confrontés à des concertations difficiles) comme un éclairage permettant une amélioration significative des projets. Au vu de l'avis rendu par l'Ae ou des questions posées en amont par les rapporteurs, une vingtaine de dossiers ont d'ailleurs été retirés et repris en profondeur avant une nouvelle saisine sur la base du dossier modifié. L'Ae a pu constater les améliorations importantes qui, dans ces cas, ont ainsi pu être apportées.

Dans des cas justifiant des recommandations moins lourdes, les documents joints au dossier de concertation par les maîtres d'ouvrage et indiquant les suites données aux recommandations de l'Ae permettent d'améliorer l'information du public. Force est cependant de constater que cette situation de dialogue constructif n'est pas générale : quelques projets supplémentaires auraient mérité, pour l'Ae, une reprise de fond et un nouvel avis. Par ailleurs, certains maîtres d'ouvrage voient encore dans l'intervention de l'Ae une aide apportée aux opposants aux projets pour élaborer leurs dossiers contentieux, et non un conseil aux maîtres d'ouvrage pour anticiper et éviter de telles situations. Cette crainte apparaît être contredite par le seul cas actuel de jugement définitif s'étant fondé explicitement sur un avis de l'Ae ⁽⁹⁾ : saisi d'une demande d'annulation de l'autorisation d'un projet de ligne à haute tension fondée sur une prise en compte estimée insuffisante par le requérant des enjeux de biodiversité, le Conseil d'État a rejeté ce motif d'annulation,

(7) Dans un seul cas, un maître d'ouvrage a contesté dans son mémoire en réponse à l'avis de l'Ae joint au dossier d'enquête publique une analyse juridique de l'Ae. Cette dernière a adressé au maître d'ouvrage, au commissaire enquêteur et à l'autorité décisionnaire une mise au point argumentée confirmant son point de vue initial, qui n'a pas suscité d'argumentation contraire.

(8) La liste détaillée des opérations est accessible sur le site de l'Ae, avec les avis correspondants : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-depuis-2009-r423.html>. (9) Arrêt du Conseil d'État du 14 novembre 2014 sur un recours contre un arrêté portant déclaration d'utilité publique d'une ligne à haute tension dans les communes de Rosny-sous-Bois et de Neuilly-Plaisance (département de la Seine-Saint-Denis).

9) Arrêt du Conseil d'État du 14 novembre 2014 sur un recours contre un arrêté portant déclaration d'utilité publique d'une ligne à haute tension dans les communes de Rosny-sous-Bois et de Neuilly-Plaisance (département de la Seine-Saint-Denis).

considérant que l'avis de l'Ae sur le projet avait au contraire estimé pertinent le traitement desdits enjeux.

Avec les représentants de l'État, chargés de prononcer au niveau national ou local la déclaration d'utilité publique (DUP) ou les autorisations administratives nécessaires aux projets soumis à l'Ae, le dialogue est plus difficile. Le refus, de la part de l'Ae, de se sentir liée dans ses avis de garant environnemental par des considérations d'opportunité sur le projet est souvent mal compris : il est pourtant à la base même de l'autonomie institutionnelle donnée à l'Ae par rapport au ministère chargé de l'Environnement, dès lors que ce ministère se trouvait être aussi chargé des Transports ou de l'Énergie. L'argument parfois opposé à l'Ae de l'« unicité de la parole de l'État » montre bien où est la difficulté, dans l'opposition entre la légitimité de l'État et sa crédibilité ⁽¹⁰⁾. Personne ne conteste la légitimité qu'a l'État, au nom de l'intérêt général, à juger de l'utilité publique d'un projet. Personne ne conteste non plus sa légitimité à être, seul ou avec d'autres acteurs, porteur de grands projets d'infrastructure dès lors que ces projets correspondent à la mise en œuvre de politiques nationales. Mais sa crédibilité dans une concertation se trouve mise en cause lorsqu'il assume ces deux rôles simultanément, en l'absence de séparation fonctionnelle ou structurelle claire. Sans expliquer à elle seule les difficultés de conduite d'un projet comme celui de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ⁽¹¹⁾, cette situation n'a pu qu'y contribuer.

La position du « grand public » est plus complexe à analyser, faute de retours suffisants. La visibilité d'une structure jeune comme l'est l'Ae qui a privilégié à ses débuts le savoir-faire sur le faire savoir reste de ce fait trop limitée. La presse nationale, spécialisée ou généraliste, et encore plus la presse quotidienne régionale se font pourtant souvent l'écho des avis de l'Ae sur les dossiers médiatisés, surtout quand les avis sont critiques, suscitant alors des titres plus accrocheurs que les avis eux-mêmes ⁽¹²⁾. Mais ces retours restent assez limités. En revanche, l'Ae a pu mesurer plus précisément l'écho qu'ont eu ses avis auprès de deux catégories de partenaires en position de médiateurs vis-à-vis du grand public :

- les commissaires enquêteurs, au début peu familiers avec la démarche d'évaluation environnementale et d'avis de l'Ae, se sont révélés très intéressés par des contacts plus approfondis leur permettant de s'approprier les constats faits par l'Ae. Les rencontres et les échanges menés initialement se prolongent aujourd'hui par des séances de formation visant à faciliter cette compréhension ;
- les associations ont des attitudes très variées vis-à-vis de l'Ae, allant d'une méfiance certaine (pour celles

qui soupçonnent l'Ae de n'être qu'un « faux-nez » de l'État...), à l'attention positive et aux contacts réguliers, pour celles qui estiment qu'à l'expérience, les avis de l'Ae sont solides. Entre ces deux positions, l'indifférence et la méconnaissance restent répandues, ce qui justifie la poursuite d'un long travail de communication sur les avis rendus par l'Ae.

L'analyse du rôle de l'Ae dans le processus de décision des grands projets conduit donc à un constat assez contrasté.

Les maîtres d'ouvrage (souvent de grands maîtres d'ouvrage publics ou parapublics, pour l'Ae) la connaissent bien, ils ont pris l'habitude de dialoguer et d'analyser avec elle les points de désaccord en recherchant une amélioration progressive de la qualité des projets au bénéfice de tous.

Les représentants de l'État, eux aussi, connaissent bien l'Ae, mais leur compréhension de son rôle nécessaire à un dialogue constructif sur les divergences entre points de vue n'est pas encore établie. La double posture de l'État, à la fois garant de l'intérêt général et porteur de projet, s'accommode mal de l'existence d'une structure perçue comme mettant en cause l'unicité de sa parole. Il s'agit là d'une difficulté structurelle et non conjoncturelle ou liée aux personnes, et elle appelle à poursuivre la réflexion sur le rôle de l'État et sur l'expertise contradictoire dans l'examen de ces grands projets.

L'information du grand public sur la procédure d'évaluation environnementale et sur les avis rendus par l'Ae, directement ou par l'intermédiaire des commissions d'enquête ou des associations, n'en est encore qu'à ses débuts. C'est donc là pour les prochaines années un enjeu important pour l'Ae et pour les autres acteurs publics impliqués dans le grand chantier d'amélioration de la démocratie participative qui vient d'être engagé.

(10) Un responsable ministériel a ainsi demandé à l'auteur, au cours d'une réunion de travail « de quel côté de la table » était l'Ae, un autre a estimé en sa présence que les avis publics de l'Ae « pourraient avantageusement être remplacés par des « notes blanches » adressées au ministre ».

(11) Le projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (en Loire Atlantique), comme celui du barrage de Sivens (département du Tarn), n'ont pas été soumis à l'avis de l'AE : la DUP de Notre-Dame des Landes a en effet été antérieure à la mise en place de ce dispositif réglementaire, et celle de Sivens relevait du ressort de l'autorité environnementale locale.

(12) Plusieurs projets ont été ainsi présentés comme ayant été « retoqués » par l'Ae, ce qui n'a jamais fait partie de son domaine de légitimité ni de ses intentions.