

Avis du Conseil général de l'environnement et du développement durable sur l'autorité environnementale

Réuni le 8 juillet 2011, le Conseil général de l'environnement et du développement durable en sa formation de comité permanent a émis l'avis suivant :

Vu

- la directive 85/337/CEE modifiée du Conseil du 27 juin 1985 dite « Projets », notamment son article 6.1 ;
- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 dite « Plans et programmes », notamment son article 6.3 ;
- le code de l'environnement, notamment le chapitre II du titre II du livre 1er modifié notamment par le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement prévue aux articles L.122-1 et L.122-7 du code de l'environnement ;
- les divers autres textes législatifs et réglementaires faisant référence à l'autorité administrative de l'État, compétente en matière d'environnement, prévue aux articles L.122-1 et L.122-7 du code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme, notamment le chapitre 1er du titre II du livre 1er modifié notamment par le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 ;
- le décret modifié n° 2008-679 du 9 juillet 2008 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable, notamment ses articles 1, 3 et 6 ;
- les rapports d'activité de la formation d'autorité environnementale du CGEDD pour 2009 et 2010 ;
- le rapport d'activité des autorités environnementales en région, établi par le commissariat général au développement durable (CGDD) pour 2009 ;
- la lettre de mission adressée par la commissaire générale au développement durable au vice-président du CGEDD en date du 16 avril 2010 et le rapport d'audit sur l'autorité environnementale en directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), remis par les membres du CGEDD désignés pour y répondre ;

Considérant

1. **L'objet de l'avis de l'autorité environnementale (AE)**
 - qui porte sur la qualité de l'évaluation environnementale faite par le responsable du projet, du plan ou du programme et sur la prise en compte de l'environnement par ce projet, plan ou programme¹,
 - et qui vise ainsi à en améliorer la qualité et à garantir la bonne information du public sur les enjeux environnementaux et sanitaires, et à éclairer, au regard de ces enjeux, l'autorité décisionnelle chargée, pour sa part, de se prononcer sur l'opportunité du projet, plan ou programme.

2. **L'article 6.1 de la directive 85/337/CEE modifiée du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et l'article 6.3 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, qui laissent aux États membres le soin de désigner " d'une manière générale ou au cas par cas " les autorités de l'État qui sont "susceptibles d'être concernées" par les incidences environnementales de la mise en œuvre d'un projet, d'un plan ou d'un programme et qu'il faut consulter "en raison de leur responsabilité spécifique en matière d'environnement".**

3. **La répartition actuelle des compétences en matière d'autorité environnementale, telles qu'elles sont définies par les textes² :**
 - **la formation d'autorité environnementale du CGEDD pour**
 - les plans, programmes et projets qui donnent lieu à une décision de la ministre chargée de l'environnement³ ou à un décret pris sur son rapport : directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD), schéma d'aménagement territorial (SAR) dans les départements d'outre-mer, schéma de transport du Grand Paris, autorisation de création d'installations nucléaires de base, etc.
 - tous les projets, quelle que soit leur importance, qui sont élaborés par les services de l'Etat dans les domaines relevant des attributions de la ministre chargée de l'environnement (essentiellement, réseau routier national) ou dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par un établissement public sous sa tutelle (Réseau Ferré de France, Voies Navigables de France, grands ports maritimes, établissements publics d'aménagement, etc.),
 - **le ministre chargé de l'environnement** ⁴ pour les projets donnant lieu à une décision prise par un autre ministre, ou relevant d'un décret qui n'est pas pris sur le rapport du ministre chargé de

1 Notamment en ce qui concerne les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts et leur suivi.
 2 Articles R.122-1-1 et R.122-19 du code de l'environnement, R.121-15 du code de l'urbanisme, et textes spécifiques à certaines opérations : décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007, notamment sur les installations nucléaires de base, loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 sur le Grand Paris.
 3 Y compris ses attributions autres que celles relatives à l'environnement, notamment transport, urbanisme, logement, sûreté nucléaire.
 4 Le ministre peut dans ce cas, en application d'une disposition du décret relatif au CGEDD, faire appel à la formation d'autorité environnementale du CGEDD pour lui préparer son avis. C'est ce qu'il a fait pour les dossiers "énergie" depuis l'automne 2010.

l'environnement, ou faisant l'objet d'une étude d'impact dont le ministre chargé de l'environnement décide de se saisir⁵,

- **le préfet de région** (ou le cas échéant un préfet coordonnateur lorsque l'opération porte sur plusieurs régions) pour tous les autres projets⁶, et pour certains plans et programmes de portée régionale⁷,
 - **le préfet coordonnateur de bassin** pour les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE),
 - **le préfet de Corse** pour le plan d'aménagement et de développement durable de Corse,
 - **le préfet de département** pour les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU), et certains plans et programmes de portée départementale ou locale⁸: plans de déplacement urbain (PDU), schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), plans départementaux d'élimination des déchets ménagers, programmes d'action nitrates, schémas départementaux des carrières etc.
4. **Les enseignements que le rapport du CGEDD a tirés de deux années de fonctionnement de la procédure actuelle, en matière d'avis de l'autorité environnementale aux niveaux national et déconcentré, qui font apparaître :**
- la confusion, lorsqu'il s'agit de l'Etat, qui résulte de l'absence de séparation, dans les régions, entre l'autorité environnementale et l'autorité décisionnelle⁹,
 - en particulier, la consultation des préfets de département, autorité décisionnelle, sur le projet d'avis de l'autorité environnementale (préfet de région) en usage dans certaines régions,
 - l'usage excessif dans certaines régions des avis tacites, parfois utilisés en opportunité,
 - la bonne prise en charge technique par les DREAL de la préparation des avis d'autorité environnementale, sous réserve de difficultés liées à l'existence ou au maintien des compétences nécessaires,
 - le traitement par la formation d'autorité environnementale du CGEDD de dossiers qui ne présentent manifestement aucun enjeu national,
 - le faible nombre des opérations donnant lieu à un avis du ministre chargé de l'environnement en tant qu'autorité environnementale.

Après en avoir délibéré, le Comité permanent formule les recommandations suivantes, sans préjuger des autres recommandations du rapport :

1. **assurer au niveau local, comme c'est le cas au niveau national, la séparation entre autorité environnementale et autorité décisionnelle ; à cette fin, engager une modification des textes réglementaires fixant les compétences en matière d'autorité environnementale, pour mettre en place au niveau régional (ou éventuellement interrégional) une formation collégiale exerçant la compétence d'autorité environnementale, à l'instar de la formation d'autorité environnementale du CGEDD ;**
2. **confier au niveau national à la formation d'autorité environnementale du CGEDD la compétence d'AE dans les cas actuellement réservés au ministre chargé de l'environnement, afin d'avoir une seule autorité environnementale de niveau national ;**
3. **redéfinir, en fonction de la nature du plan, programme ou projet et non de la maîtrise d'ouvrage, les critères de répartition des dossiers à traiter entre la formation nationale et les nouvelles formations régionales d'autorité environnementale et assurer le fonctionnement en réseau de ces différentes formations contribuant notamment à créer un corps de doctrine commun ;**
4. **faciliter l'accès du public aux avis rendus par les différentes autorités environnementales par la constitution d'une base unique consultable sur Internet ;**
5. **améliorer la gestion des compétences nécessaires pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs dans l'exercice de la fonction d'autorité environnementale (instruction et élaboration du projet d'avis).**

5 Possibilité donnée au ministre de se saisir de toute étude d'impact, en application du 3° du II de l'article L.122-3.

6 En particulier tous les projets sous maîtrise d'ouvrage des collectivités, et tous les projets d'installations classées (ICPE), hors ceux sous la maîtrise d'ouvrage d'un établissement public sous tutelle du MEDDTL.

7 En application de l'article R.122-19, alinéas 7, 8, 12, 13, 14 de l'article R.122-17 du code de l'environnement.

8 En application de l'article R.122-19, alinéas 1, 2, 3, 5, 6, 10, 11, 15, 17 de l'article R.122-17 du code de l'environnement.

9 On entend par "autorité environnementale" au sens du présent avis, l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement mentionnée aux articles L.122-1 et L.122-7 du code de l'environnement et à l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme. On entend par "autorité décisionnelle" au sens du présent avis, l'autorité compétente pour prendre une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un projet, plan, programme, objet d'une évaluation environnementale.

