

Rencontre des Commissaires enquêteurs PACA 8 novembre 2016

La réforme de l'Autorité environnementale (Ae)

Catherine VILLARUBIAS
Cheffe de l'Unité évaluation environnementale (UEE)
DREAL PACA / SCADE / UEE

Sur la base adaptée du diaporama de la DEAL Réunion du 30/08/2016

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Vous avez dit Autorité environnementale ?

Les législations européennes et nationales

prévoient que les évaluations des impacts environnementaux de certaines opérations sont soumises à l'avis, rendu public,

d'une « autorité compétente en matière d'environnement »,
usuellement (et progressivement réglementairement) **appelée**
Autorité environnementale (Ae).

Les prescriptions de l'**Ae** visent :

- à faciliter la **participation du public** à l'élaboration des décisions qui le concernent (enquêtes publiques, convention d'Aarhus, charte constitutionnelle)
- à améliorer la **qualité des projets** avant la prise de décision.

Mais qui est l'Autorité environnementale ?

L'**Ae** peut être le ministre en charge de l'environnement (MEDDE),
ou en région **pour son compte une « Autorité environnementale locale »**.

✓ En revanche, lorsque l'opération est réalisée **par le ministère ou un organisme placé sous sa tutelle**, la fonction d'Autorité environnementale ne peut être directement dépendante de lui : c'est ce qui a conduit à instituer une structure spécifique au sein du **CGEDD** (conseil général de l'environnement et du développement durable) pour avoir une garantie d'impartialité.

ex : travaux réalisés par RFF (réseau ferré de France)

Le **CGEDD** est également (récemment suite à la réforme) Ae pour un certains nombres de plans-programmes pour lesquels il ne l'était pas précédemment (SRADDET, ...)

✓ De même, lorsque l'opération est réalisée par **un autre ministère que le MEDDE**, l'Ae est le **CGDD** (commissariat général au développement durable).

ex : travaux réalisés par la ministère de la défense en rade de Toulon

Rappel sur
qui était l'Autorité environnementale (Ae) locale
avant la réforme ?

Qui était l'Autorité environnementale locale en PACA ?

Pour les **projets** de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, l'Ae locale était (et reste) :

- le **Préfet de région**

Pour les **schémas, plans ou programmes**, l'Ae locale était :

- le **Préfet de région** pour les plans régionaux ;
- le **Préfet de département concerné** pour les plans, schémas et programmes locaux;
- le **Préfet de bassin** pour le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE);

Pour les **documents d'urbanisme** (90 % des plans-programmes), l'Ae locale était :

- le **Préfet de département** concerné pour les PLU, SCoT
- le **Préfet de région** pour les cartes communales et les MECDU (mises en compatibilité des documents d'urbanisme) liées à une déclaration de projet dont l'auteur est le préfet de département

Pourquoi une réforme ?

**Qui est l'Autorité environnementale (Ae) locale
depuis la réforme ?**

Introduction synthétique

Suite aux débats qui ont eu lieu dans le cadre de la « **modernisation du droit de l'environnement** », et dans le contexte de **pré-contentieux européen**, des propositions devaient être établies concernant notamment :

- **le renforcement de l'autonomie de l'Autorité environnementale (Ae)**

Selon la jurisprudence européenne une autorité ne peut être évaluatrice de son propre plan.

- **la simplification de l'évaluation environnementale (EE) pour les projets et plans-programmes**

=> recherche d'une meilleure **articulation** entre les études d'impact (EI) des projets et les rapport d'incidences environnementales (RIE) des plans programmes

Détails sur l'origine du pré-contentieux

Arrêt Seaport du 20 octobre 2011 de la Cour de Justice de l'UE, aux termes duquel :

- d'une part, l'autorité en charge de l'évaluation environnementale d'un plan ou programme visé par la directive 2001/42 doit être séparée non pas de manière organique mais **fonctionnelle** de l'autorité en charge de la décision ;
- d'autre part, l'autorité environnementale peut être une entité administrative interne à l'autorité décisionnaire à la condition d'une autonomie qui suppose une **séparation matérielle**.

Depuis cet arrêt de la CJUE, le débat est intense sur la question de savoir si la France a effectivement mis en place une procédure de saisine pour avis de l'autorité environnementale qui respecte les termes du droit de l'Union européenne ainsi interprétés par la Cour de justice de l'Union européenne.

=> **Simplifions un peu** : la question est celle de savoir si l'autorité administrative qui fait office d'autorité environnementale émettant un avis sur un projet de plan ou de programme est suffisamment indépendante de l'autorité administrative en charge de l'approbation de ce plan ou de ce programme.

Détails sur l'origine du pré-contentieux

Sur la base de l'**Arrêt Seaport** :

Attaque d'une association critiquant la légalité du décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement

=> **Arrêt du Conseil d'Etat du 26 juin 2015** jugeant illégales certaines dispositions de ce décret :

- remise en cause possible (annulation ou déclaration d'illégalité) de tous les PP et des actes pris sur leur fondement (au moins ceux à compter du 1^{er} janvier 2016)
- toutefois, selon le CE, la mise en place d'une séparation non pas organique mais fonctionnelle est de nature à assurer l'indépendance effective de l'autorité environnementale

=> la mise en place **urgente** de cette **séparation fonctionnelle est de nature à corriger l'illégalité du décret**, reste à définir par un dialogue entre CJUE et CE les PP qui demeurent entachés d'illégalité (ceux avant la mise en place d'une organisation assurant l'indépendance de l'Autorité environnementale)

*Un contexte de pré-contentieux qui permet de comprendre l'urgence de mettre en place une nouvelle organisation
=> le décret du 28 avril 2016*

Processus de décision sur un an :

- GT Vernier (modernisation du droit de l'environnement)
- discussions interministérielles
- premier arbitrage Matignon (juillet 2015)
- deuxième arbitrage avec projet de décret (octobre 2015)
- diverses consultations (dont consultation publique et CNEN)

=> le **décret du 28 avril 2016 portant réforme de l'Autorité environnementale** qui vise à renforcer l'indépendance des décisions et avis rendus par les autorités environnementales locales

=> l' **arrêté de la Ministre en charge de l'environnement du 12 mai 2016** portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe)



Ministère
de l'écologie,
de l'énergie,
du Développement
durable
et de la Mer

*Pour un renforcement de l'**autonomie de l'Ae**
le décret du 28 avril 2016
prévoit la mise en place des
Mission Régionales d'Autorité environnementale
(pour les Plans-Programmes)*

- la fonction d'Autorité environnementale pour les plans et programmes (du code de l'environnement et du code de l'urbanisme) relève désormais d'une mission régionale d'autorité environnementale (**MRAe**) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), *alors qu'elle était exercée précédemment par les préfets de bassin, de région, ou de département selon les plans et programmes.*

Autorité environnementale en région pour les Plans-Programmes (PP) = MRAe

- ce décret place des agents des DREAL, qui apportent un appui à la MRAe de la région concernée, sous l'**autorité fonctionnelle** de son président.

Les grandes lignes du décret ...

Quelques points importants à retenir :

- la **composition** des MRAe (en régions métropolitaines) :
 - au moins deux membres permanents, *dont un président avec voix prépondérante*
 - au moins deux membres associés, *avec défraiement*
- les MRAe sont **rattachées au CGEDD**, *sachant que la formation nationale existante ne change pas*
- le **maintien du rôle des DREAL dans le dispositif** *elles sont le point d'entrée pour les porteurs des plans et programmes de niveau local et assurent l'instruction des dossiers pour la MRAe*
- les MRAe sont compétentes pour les **plans-programmes** relevant du code de l'environnement et du code de l'urbanisme, ainsi que pour les **projets faisant l'objet d'une saisine de la commission du débat public** lorsqu'ils ne relèvent pas de l'Ae CGEDD (exceptionnel)
- les délais d'instruction restent inchangés (3 mois pour avis / 2 mois pour cas par cas), les avis délibérés sont mis en ligne immédiatement
- une « **évocation** » des dossiers est possible à l'initiative de la formation nationale
- des règles **déontologiques**
- des délégations internes à la MRAe, ...



... mais concrètement ? quelle organisation en PACA ?

- les membres de la MRAe de la région PACA ont été nommés par **arrêté de la ministre** de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat **en date du 12 mai 2016**
- toutes les **saisines (des PP)** à compter du 12 mai concernent des dossiers qui sont examinés et endossés par la MRAe
- une **convention validée DREAL et MRAe** prévoit :
 - que l'ensemble des agents UEE et 1 DREAL adjoint ont placés sous l'**autorité fonctionnelle** du président de la MRAe
 - les modes de relations, les modalités d'échanges de documents, les logigrammes pour l'instruction des dossiers (en cohérence avec la démarche qualité), les modalités de publication des avis et décisions, les principes partagés, les moyens humains et financiers, ...
- le fonctionnement à **vocation collégiale** conduit à ce que la MRAe se réunit **tous les mois** (cf participation DREAL)

... et quelles conséquences sur les relations avec les services de l'Etat concernés en région ?

- les liens avec les préfets (ex-Ae) :
 - les préfets territorialement concernés sont consultés au titre de leurs attributions en matière d'environnement (*modulo code de l'urbanisme*)
 - les avis de l'Ae sont transmis **pour information** au(x) préfet(s) territorialement concernés

=> *un effet colatéral de la réforme*

- les liens avec les DDT(M) :
 - les contributions des DDT-M aux avis et décisions de l'Autorité environnementale
 - la circulation de l'information (cohérence, allers-retours, ...)

=> *un autre effet colatéral de la réforme*

quelques précisions pour les curieux

1. Pour les plans-programmes

- Les plans-programmes régionaux ou départementaux co-élaborés par l'Etat (SRCE, SRCAE, SDAGE, PGRI, Schéma des Carrières, CPER, SRADDET, cas par cas pour PPRt et PPRn,...) **sont transférés à l'Ae du CGEDD**
- Les plans-programmes élaborés par les collectivités **sont confiés à l'Ae de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe)**
Sont concernés : ScoT, PLU(i), PDU, SRIT, Plan régional Déchets, ...

2. **Pour les projets** : distinguer l'autorité qui autorise de celle qui en fait l'évaluation pour éviter tout conflit d'intérêt

Le préfet de région reste Autorité environnementale, sauf exception.

Réponse décret du 28 avril 2016 : préparation des avis d'Ae en DREAL, signature préfet maintenue, sauf pour les projets passant en commission nationale du Débat Public (CNDP), mais la question n'est pas définitivement tranchée à ce jour ...



PRÉFET
DE LA RÉGION
RÉUNION

FIN



PRÉFET
DE LA RÉGION
RÉUNION

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir

Ministère de l'Écologie, du Développement durable
et de l'Énergie

www.reunion.developpement-durable.gouv.fr