

Programme de recherche ITTECOP
INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS TERRESTRES, ECOSYSTEMES ET PAYSAGES

Rapport final

Date de remise : Octobre 2023

PEGASE

Gouvernance de l'évaluation environnementale

Air, Paysages, Ecosystèmes

Responsables scientifiques : Cécile Blatrix et Nathalie Frascaria-Lacoste



Programme • **ITTECOP**
Infrastructures de transports terrestres, écosystèmes et paysages

Ce document est le rapport final du projet PEGASE Le projet PEGASE a été réalisé dans le cadre de l'appel à projets de recherche 2017 du programme ITTECOP (Infrastructures de Transports Terrestres, Ecosystèmes et Paysages), financé par le Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME). Le projet PEGASE s'est déroulé de janvier 2018 à janvier 2023.

Rédaction : Cécile Blatrix et Nathalie Frascaria-Lacoste

Contributeurs : Hélène Barbé, Pierre Chassé, Cyrille Cobert, Laure Cormier, Aude Farinetti, Ambroise de Montbel, Katherine Sallès, Caroline Vincent.

Membres de l'équipe : Linh Dinh, Jean-Marc Douguet

Remerciements

Le projet PEGASE n'aurait pu aboutir sans la contribution précieuse de nombreuses personnes que nous souhaitons remercier ici chaleureusement.

Il s'agit tout d'abord des personnes chargées de la validation et du suivi administratifs du contrat, Sylvain LISEMBARD et Annick DE OLIVEIRA d'AgroParisTech Innovation.

Nous souhaitons remercier aussi Yannick AUTRET (CGDD, programme ITTECOP) pour son aide sans faille depuis le début du projet ainsi que Judith RAOUL-DUVAL (programme ITTECOP).

Nous remercions sincèrement nos financeurs, l'ADEME et Pierre TAILLANT ainsi que la MDPH de l'Université Paris-Saclay.

Nous remercions fortement Philippe LEDENVIC, Président de l'Ae au moment du projet PEGASE pour son accueil, implication et suivi tout au long du projet. Son aide nous a permis de mieux comprendre le fonctionnement de l'institution Ae mais aussi de gagner un temps précieux en nous indiquant les interlocuteurs les plus pertinents. Nous remercions aussi Michel BADRE (ancien président Ae) pour nous avoir bien aidé au début du projet.

Nous remercions Nicolas HETTE-TRONCARD de l'OFB pour son accompagnement au sein du comité de suivi.

Nous remercions les présidents de MRae qui nous ont aidé à plusieurs moments du projet notamment lors de la réalisation du questionnaire, Véronique WORMSER, Patricia CORREZE LENE, Christian LE COZ, Jean-Pierre VIGUIER ainsi que Éric ALONSO et Marc CLEMENT tous deux membres associés. Nous remercions également Thomas LESUEUR, Daniel BERTHAULT, et Raphaël FORGET du CGDD. Nous remercions également chaleureusement Christine BOUCHEZ du CGEDD.

Pour les entretiens du Pays de la Loire, nous remercions, Fabienne ALLAG-DHUISME (à l'époque présidente de la MRae), Bénédicte CRETIN, David PIERRE et Guylaine THEBAULT, Mallorie CHALUT et Gaétane GERGAUD (DREAL), Sophie ROUSTAN (Directrice de l'Aménagement, de l'Economie et du Développement Durable), Jessica GAUTRON (Responsable Pôle Aménagement), Damien LIMOUSIN (DDTM), Guillaume CHAUVAT et Lise LE GARGASSON (BE Cittanova), Xavier METAY et Benjamin HOGOMMAT (FNE), Simon COUSIN (SDMD).

Pour l'enquête internationale, pour Madagascar, nous remercions Andry RAVONINJATOVO et Hasina RAJAOARIVELO (Institution publique membre de l'équivalent de l'autorité environnementale), Fanja RANDRIAKALOMALALA (Autorité environnementale), Baomiatse Vahinala RAHARINIRINA (Ministère environnement), Hélène RAKOTOMIANINA (BE). Pour la Belgique (Flandres), nous remercions, Erik GRIETENS (BBL), Belgique (Wallonie), Olivier GUILLITTE (Autorité environnementale), pour les Pays-Bas Geert DRAAIJERS (Autorité environnementale), pour l'Écosse, Fiona RICE et Jim MACKAY (Statutory Consultee body, Public body, Agence gouvernementale), William CARLIN (Gouvernement), Donald MCARTHUR (Consultant – Bureau d'études), pour l'Irlande, Attracta UI BHROIN (Association coalition d'associations environnementales).

Nous remercions aussi nos deux doctorant.e.s Pierre et Caroline ainsi que tous nos stagiaires Hélène, Caroline, Etienne, Joséphine, Grégoire, Emma-Louise, Lanto et Nicolas pour leur contribution efficace au projet. Les étudiantes et étudiants de la Dominante d'Approfondissement Science Politique,

Ecologie et Stratégies (SPES) des promotions 2019/2020, 2020/2021, et 2021/2022, ont contribué à la conception, l'expérimentation et la consolidation de la méthodologie de suivi des effets des avis d'autorité environnementale : nous les remercions pour leur travail et pour leur enthousiasme.

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	1
Introduction.....	10
Chapitre 1. Aux origines de l'évaluation environnementale : la loi de 1976 relative à la protection de la nature	16
A. Un contexte de mise à l'agenda des préoccupations environnementales.....	17
B. La création des études d'impact par la loi relative à la protection de la nature de 1976.....	21
1. Le fruit de plusieurs années de négociations.....	22
2. Une nouvelle obligation qui va déboucher sur la constitution d'un nouveau champ professionnel sans cadre juridique particulier qualifiant les compétences requises	25
3. Une solution combinant différentes formes de contrôle, sans réel dispositif de suivi et d'accompagnement	26
Chapitre 2. La création de l'Autorité environnementale : la lente et laborieuse transposition des directives européennes.....	35
A. 2004 – 2005 : Les premiers textes encadrant l'existence d'un avis d'une autorité sur l'évaluation des impacts sur l'environnement.....	36
1. Une solution définie dès 2004 en ce qui concerne les PP	36
2. 20 ans après la directive EIE, un début de transposition concernant les projets	39
B. Le rapport Badré – Lavoux du 28 mars 2007	44
C. 2008 – 2009 : La négociation de l'autonomie de l'Ae au sein du CGEDD	47
1. Une carrière dédiée à l'environnement	48
2. Les questions soulevées par la proposition initiale de positionner l'Ae au sein du CGEDD ..	49
3. Plaidoyer et arbitrage en faveur d'une indépendance de l'Ae à l'égard du CGEDD.....	51
D. L'Ae au prisme du parcours de Philippe Ledenvic	55
Conclusion du chapitre 2.....	59
Chapitre 3. Les recompositions du paysage de l'évaluation environnementale après 2009	61
A. Où l'on revient sur la nécessité d'améliorer la garantie de qualité des évaluations environnementales	63
1. Du Rapport Lavoux/Féménias aux Rapport Dubois et Rapport Vernier : résurrection et disparition de la piste d'une qualification des BE.....	64
2. La certification des BE, à nouveau écartée en 2019	68
B. L'arrêt Seaport et ses effets : création et reconfiguration des MRAe	69
C. La réforme de l'étude d'impact sur l'environnement issue du Grenelle et la création de l'examen au cas par cas	73
D. Le cas des ICPE	75

1. La réforme des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) par l'ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009.....	75
2. La réforme de 2016.....	77
E. Une décennie de conflits environnementaux accrus dans un contexte de « simplification » du droit de l'environnement	79
1. Un nouveau cycle de conflictualité.....	79
2. La réforme du dialogue environnemental	82
3. La naissance et le développement de politiques de « simplification » du droit de l'environnement	83
Chapitre 4. L'Ae « au concret ».....	90
A. Positionnement : une autorité environnementale au sein du CGEDD	91
1. Du CGEDD à l'IGEDD	91
2. Les difficultés issues de ce positionnement : des moyens de l'Ae dépendant des moyens du CGEDD.....	95
3. Un positionnement stratégique.....	96
B. Composition.....	99
C. Activités, organisation et fonctionnement : une instance collégiale et indépendante	100
1. Des principes adoptés dès la création de l'Ae.....	100
2. La fabrication des avis : un processus organisé en plusieurs étapes	107
3. Les visites sur site : une épreuve de vérité.....	111
4. Les décisions au titre de l'examen au cas par cas instruites par l'Ae	116
5. Une visibilité qui n'a cessé de s'accroître grâce à différents outils et vecteurs	123
D. Des évolutions du cadre juridique qui posent question : l'exemple du décret Asap.....	124
Conclusion du chapitre 4.....	127
Chapitre 5. Les MRAe au concret.....	130
A. Positionnement : des Missions régionales s'appuyant sur le pôle Evaluation environnementale des DREAL	133
1. L'autorité environnementale en région : des préfets aux MRAe.....	133
2. Les difficultés issues de ce positionnement : des moyens non maîtrisés	138
B. La composition des MRAe	140
1. Représentativité des réponses au questionnaire : des réponses représentatives de la population « Membres permanents + membres associés »	140
2. Modalités d'entrée dans la MRAe et motivations	144
3. Qui sont les membres associés ?	147
C. Une diversité en matière d'organisation, de fonctionnement et de pratiques de la collégialité	152

1. En commun : un fort attachement à la collégialité dans l'exercice des missions, des effectifs insuffisants	152
2. Différences : Une pluralité de modalités d'organisation.....	157
3. De quoi procède la légitimité des MRAe ?	160
4. Des interrogations concernant le rôle et l'influence des avis.....	162
D. Des prérogatives mouvantes et des pratiques variables	166
1. Les décisions au cas par cas pour les « projets »	167
2. La procédure de cas par cas réalisée par la personne publique responsable ou cas par cas ad hoc pour les documents d'urbanisme.....	169
3. Les déclarations de conflit d'intérêt sur les décisions au cas par cas projet	170
4. L'accès à l'information en matière de « cas par cas ».....	171
Conclusion du chapitre 5.....	172
Chapitre 6. Quelle prise en compte de la biodiversité dans l'évaluation environnementale ?.....	174
A. La prise en compte de la biodiversité : les évolutions du cadre et des catégories juridiques depuis 1976 et leurs conséquences	175
1. Des débuts de l'étude d'impact au tournant de 2016	175
2. L'évolution du contenu des études d'impact du point de vue écologique ne s'est pas faite de façon identique sur toutes ses thématiques. Certaines ont été particulièrement sujettes à modifications au cours des dernières décennies, quand d'autres n'en ont eues aucune ou quasiment. L'inventaire faune / flore, une méthode éprouvée depuis 1978 ?	179
3. L'évaluation de la dimension « notable » des impacts sur l'environnement.....	183
4. La perpétuation d'une vision court-termiste dans un monde supposé infini.....	188
5. La séquence ERC, une séquence ayant toujours été principalement écologique et centrée sur les espèces à protéger ?	191
B. Quelle prise en compte de la biodiversité dans l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme ?.....	196
1. Une prise en compte progressive des enjeux environnementaux liés à l'urbanisation	197
Chapitre 7 : Quelle intégration de l'approche paysagère dans l'évaluation environnementale ?	203
A. L'analyse des études d'impact par la focale de l'approche paysagère.....	205
1. Une approche paysagère essentiellement fondée sur l'analyse de la matérialité de l'espace, mais qui se complexifie au cours du temps.....	205
2. L'effet significatif du projet sur le paysage souvent minimisé.....	209
3. L'argument paysager, un alibi dans la présentation des variantes ?	211
4. La nécessaire intégration paysagère du projet visant à son effacement dans le territoire	212
5. L'analyse des études d'impact par la focale de l'approche commune paysagère et écologique	213

6. Une perception différente des effets du projet sur les composantes paysagère et écologique, et de fait, un intérêt temporellement différé pour l'évaluation de leur significativité.....	216
B. Une enquête en Pays de la Loire	219
1. Présentation des différents acteurs et notre méthodologie d'enquêtes.....	220
2. Présentation des cas d'études.....	222
3. La réception des avis par les acteurs	235
4. Le paysage, cantonné au champ esthétique, parfois instrumentalisé ou tout simplement évincé 237	
5. Une autorité environnementale éprouvant des difficultés dans le traitement des paysages du quotidien	239
Chapitre 8 : Quelle prise en compte de la qualité de l'air dans l'évaluation environnementale ?	242
A. Genèse et évolutions de l'action publique en matière de qualité de l'air.....	244
1. L'émergence de préoccupations à l'égard des « pollutions et nuisances » dans le contexte de l'après seconde guerre mondiale.....	244
2. 1971 : L'intégration de la pollution de l'air aux prérogatives du nouveau Ministère de l'environnement	245
3. Les années 80 et la « mise en cause » de la circulation automobile.....	248
4. Les années 90 et la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie	249
5. Les années 2000 : le renforcement de l'action publique en matière de pollution de l'air.....	252
6. Le cadre juridique actuel : Instruments, acteurs et enjeux	253
7. Les AASQA, des acteurs incontournables de la lutte contre la pollution de l'air	258
B. Les Plans de Protection de l'Atmosphère.....	260
1. Des faiblesses récurrentes bien analysées par l'Ae.....	261
2. Les deux premiers avis relatifs à des PPA : d'Île-de-France et Vallée de l'Arve.....	267
3. Dix avis de l'Ae sur les Plans de Protection de l'Atmosphère en 2021 et 2022	272
Conclusion du chapitre 8.....	284
Chapitre 9. L'influence contentieuse des avis d'autorité environnementale	286
<i>Méthodologie</i>	286
A. Une influence indiscutable.....	289
1. Un moyen prégnant.....	290
2. Une influence susceptible d'expressions variées	292
3. Une influence quantifiable	336
B. Une influence limitée	355
1. Les limites résultant de la portée reconnue à l'avis	355
2. Les limites résultant de la jurisprudence Ocréal	361
<i>Les avis nuancés</i>	362

3. Les limites résultant de l'absence d'obligation de transmettre à l'autorité environnementale pour avis les réponses apportées à ses observations par le maître d'ouvrage	374
Chapitre 10. Quelle est l'influence des avis d'autorité environnementale ? Analyse de la trajectoire de 40 avis	380
A. La construction d'une méthodologie synthétique de suivi des avis	381
1. La proposition CEREMA : Une méthodologie robuste mais complexe et lourde à mettre en œuvre.....	381
2. La conception d'une méthodologie synthétique spécifique à PEGASE	383
B. Présentation du corpus et analyse quantitative.....	388
C. Analyse qualitative des avis et des dossiers étudiés.....	399
1. Analyse qualitative des avis du point de vue de leur caractère plus ou moins critique	399
2. Analyse des dossiers selon le niveau de conflictualité des projets et plans-programmes étudiés	401
D. Un accès à l'information à améliorer	412
1. Le site projets-environnement.gouv.fr : une excellente idée, encore peu opérationnelle.....	412
2. Des documents d'évaluation environnementale souvent éparpillés.....	416
E. La carrière des avis : Quelle prise en considération de l'avis des Autorités Environnementales dans la suite du processus décisionnel ?	417
1. Analyse des mémoires en réponse à l'avis de l'Ae	417
2. La participation au cours de l'enquête publique	421
3. Rapport, conclusions et avis du CE : quelle influence de l'avis de l'Ae ?.....	424
Conclusion du chapitre 10.....	430
Conclusion	435
Annexes	445

LISTE DES TABLEAUX ET ENCADRÉS

Tableau 1 : Évolution du taux de soumission pour les décisions sur projets de 2019 à 2022.....	119
Tableau 2 : Évolution du taux de soumission pour les décisions sur PP de 2019 à 2022	119
Tableau 3 : Liste des rapports d'activité et des règlements intérieurs disponibles pour chacune des MRAe (à date : octobre 2023)	137
Tableau 4 : Croisement entre le genre et le statut des membres (n = 123)	141
Tableau 5: Taux de réponse en fonction du statut des membres (nb : le nombre de membres contactés correspond aux personnes qui ont reçu le lien pour répondre au questionnaire)	141
Tableau 6 : Statut des répondant·es	142
Tableau 7 : Répondant·es présidant une MRAe	142
Tableau 8 : Genre des répondant·es.....	143
Tableau 9 : Âge des répondant·es.....	144
Tableau 10 : Des motivations différenciées entre membres permanents et membres associés	146
Tableau 11 : Année d'entrée à la MRAe pour les MP et CM.....	146
Tableau 12 : Année d'entrée à la MRAe pour les MA.....	147
Tableau 13 : Activités exercées par les membres associé·es	147
Tableau 14 : Récapitulatif et présentation succincte des cas d'étude	181
Tableau 17 : Les avis PPA de 2017 à 2022.....	274
Tableau 18 : Récapitulatif de l'influence de l'avis de l'autorité environnementale (tel qu'il est invoqué par les parties) sur le juge	345
Tableau 19 : Les 40 dossiers étudiés et les étapes étudiées	390
Tableau 20 : Répartition des projets par grandes catégories.....	391
Tableau 21 : Répartition des plans-programmes par grandes catégories	393
Tableau 22 : Répartition des dossiers par région	393
Tableau 23 : Répartition des dossiers suivant le niveau de critique de l'autorité environnementale, et données statistiques.....	400
Tableau 24 : Participation à l'enquête publique en fonction du caractère plus ou moins critique de l'avis	424
Tableau 25 : Reprise des recommandations de l'Ae par le commissaire-enquêteur.....	428
 Encadré 1. Article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.	29
Encadré 2. Le rapport Vernier.....	68
Encadré 3. Article 2 du décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature	176
Encadré 4. Grille prédéfinie pour les entretiens-Pays de la Loire. La liste des personnes interviewées est disponible en annexe 5.....	222
 Graphique 1 : « Les membres associé·es sont-ils régulièrement en charge de la coordination d'un dossier en vue d'un avis ? »	149
Graphique 2 : Un fonctionnement majoritairement basé sur la collégialité.....	153
Graphique 3 : Satisfaction à l'égard du fonctionnement collégial	153
Graphique 4 : Appréciation relative aux effectifs du pôle appui	156
Graphique 5 : Mode de répartition des dossiers pour avis.....	157
Graphique 6 : De quoi procède la légitimité de la MRAe et de ses membres ?.....	160
Graphique 7 : Retour sur les visites sur site.....	161

Graphique 8 : Transmission et qualité des mémoires en réponse	162
Graphique 9 : Qualité de la relation entre les divers acteurs autour des MRAe	165
Graphique 10 : Évolution de la qualité des études d'impacts : ressentis	165
Graphique 11. Evolution du nombre de décisions invoquant l'avis de l'autorité environnementale de 2012 à 2020.....	291
Graphique 12. Répartition des dossiers de l'échantillon entre projets et plans-programmes	391
Graphique 13. Types de projets dans le corpus étudié.....	392
Graphique 14. Degré de conflictualité de chaque projet ou plan programme.....	403
Figure 1 : Difficultés rencontrées par les membres des MRAe par catégorie de réponse.	166
Figure 2 : Extrait de l'étude d'impact du projet éolien Vallée de Berlure, 2020 (page 299)	187
Figure 3. Carte récapitulative des mesures prises pour le projet RD 68 L.I.E.N. (RD 68, 1998, p. 123). 193	
Figure 4. Unités paysagères, Étude d'impact RD 68, 1998	207
Figure 5. Illustration de l'aménagement du bord de la VNbR, 1988, p. 34.....	214
Figure 6. Sites d'études en Pays de la Loire	223
Figure 7 Synthèse du projet de zonage extraite du rapport de présentation du PLU	224
Figure 8. Trame verte et bleue Pays de Mortagne, PLUiH Pays de Mortagne	227
Figure 9. Localisation du projet de parc éolien.....	231
Figure 10. Localisation du projet dans son environnement immédiat (source : dans l'avis MRAe, reprenant l'étude d'impact).....	232
Figure 11. Emissions de NH ₃ en kilogrammes par hectare en France et dans les pays limitrophes (INERIS, 2019)	257
Figure 12. Localisation des projets et plans-programmes étudiés dans la région Hauts-de-France	394
Figure 13. Localisation des projets franciliens étudiés	395
Figure 14. Distribution statistique du nombre de pages des avis Ae (diagramme en boîte).....	397
Figure 15. Distribution statistique du nombre de recommandations dans les avis Ae (diagramme en boîte)	398
Figure 16. Carte du Grand Paris Express.....	406
Figure 17. Capture d'écran montrant l'un des 5 projets relatifs à la commune de Gonesse accessibles sur le site.....	414
Figure 18. Capture d'écran montrant le résultat de la recherche avec le mot-clé : « Gonesse »	415
Figure 19. Résultats obtenus en utilisant le filtre « Création de ZAC », en zoomant sur l'agglomération parisienne	416
Figure 20. Données quant à la qualité des mémoires en réponse.....	419
Illustration 1 : Le Monde, 04 mars 1976.....	31

Introduction

« *La France se dote d'une autorité environnementale* » titre le quotidien *Les Echos* le 11 mai 2009¹. L'Autorité environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) vient d'être officiellement installée quelques jours plus tôt, le 6 mai 2009 par la Secrétaire d'État à l'Écologie Chantal Jouanno. Selon cette dernière, le choix a été fait de « mettre l'intelligence des grands corps au service de l'environnement » en adossant cette nouvelle autorité au CGEDD². Deux jours plus tard dans *Actu-environnement* un article couvre également la « Création d'une autorité environnementale pour évaluer l'impact des grands projets d'infrastructures »³. Rappelant les directives européennes au sein desquelles s'inscrit cette création et soulignant le fait que, depuis 2007, un même ministre est chargé à la fois de politiques de développement et de leur évaluation environnementale, ce qui va à l'encontre des principes de ces directives, la journaliste Florence Roussel cite les propos adressés aux membres de cette nouvelle institution par Chantal Jouanno: « Vous êtes la conscience verte du ministère ». Un troisième article du journal spécialisé *Le Moniteur* reprend cette expression : « *Véritable conscience verte de ce ministère, l'autorité environnementale du CGEDD constitue l'assurance écologique des projets, plans et programmes élaborés par les services du MEEDAT et par les établissements publics relevant de la tutelle de ce ministère, ainsi que des projets qui font l'objet d'une autorisation par arrêté du Ministère de l'environnement* »⁴.

« Conscience verte du ministère », « assurance écologique des projets, plans et programmes », la mise en place de cette nouvelle institution n'en passe pas moins relativement inaperçue auprès du grand public de l'époque, la couverture médiatique de la naissance de cette nouvelle institution se réduisant à ces trois articles de presse.

Elle est cependant bien identifiée par certains des acteurs et spécialistes de l'action publique environnementale, comme constituant potentiellement un tournant majeur. La nouvelle institution suscite de fortes attentes, mais aussi des inquiétudes quant à l'effectivité de son indépendance, dans la mesure où elle n'a pas le statut d'autorité administrative indépendante⁵.

¹ Julie Chauveau « La France se dote d'une autorité environnementale », *Les Echos*, 11 mai 2009.

² Comme on le verra, l'autorité environnementale est en France une fonction prise en charge par plusieurs institutions de natures différentes. Afin de bien distinguer de quoi il est question, nous adoptons dans le cadre de ce rapport la terminologie suivante : On parle d' « autorité environnementale » pour évoquer la fonction générique. L'Ae avec un A majuscule et e minuscule désigne la « formation d'autorité environnementale du CGEDD » ; « Autorité environnementale » (avec un A majuscule) est la « marque » que s'est appropriée l'Ae. Les « Autorités environnementales » est le terme repris dès la synthèse annuelle de 2017 pour englober Ae et MRAe, mais non le CGDD qui exerce la fonction d'autorité environnementale selon des modalités distinctes notamment du point de vue de l'indépendance.

³ Florence Roussel, « Création d'une autorité environnementale pour évaluer l'impact des grands projets d'infrastructures », *Actu-environnement*, 13 mai 2009.

⁴ Isabelle Duffaure-Gallais, « Mise en place de l'autorité environnementale, la 'conscience verte du Meeddat' », *Le Moniteur*, 14 mai 2009.

⁵ Le meilleur exemple en est sans doute la position exprimée par Bettina Laville dans un article paru en 2010 dans le dossier thématique de la *Revue Française d'Administration Publique* consacré aux 40 ans du ministère de l'environnement. Laville, Bettina. « Du ministère de l'impossible au ministère d'État », *Revue française*

Treize ans après sa création, l'Autorité environnementale fait partie du paysage de l'action publique en matière d'environnement. Un chapitre dédié lui est désormais consacré dans les manuels de droit de l'environnement⁶. Régulièrement des articles de presse évoquent ses avis, non pas seulement dans les revues spécialisées mais aussi dans la presse généraliste, qu'il s'agisse de la presse nationale ou de la presse quotidienne régionale (PQR).

Du côté de la littérature scientifique, l'autorité environnementale est au cœur de l'analyse consacrée par Pierre Lascoumes et son équipe aux réformes associées à la création du « grand ministère »⁷. En dehors de cet ouvrage de référence, peu de travaux ont été consacrés à cette nouvelle institution, et c'est, notamment, de ce constat qu'est né le projet de recherche PEGASE : Gouvernance de l'évaluation environnementale : Air, Paysages, Ecosystèmes.

Quels ont été les effets de la création de l'autorité environnementale et en quoi la mise en place de de cette institution a-t-elle permis de renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux dans les projets, plans et programmes ? Autour de ce questionnement central, l'ambition de la recherche PEGASE est double.

Il s'agit d'abord de remédier à un manque concernant l'évaluation des impacts de réformes engagées depuis maintenant une dizaine d'années en ce qui concerne le paysage institutionnel de l'action publique en matière d'environnement. Les conditions de la prise en compte des enjeux environnementaux dans la conception et la mise en œuvre des projets, plans et programmes a évolué, notamment mais pas uniquement du fait de la transposition des directives européennes qui ont conduit en France à définir une entité spécifique. La création de l'Autorité environnementale en France est, dans le contexte du Grenelle de l'environnement lancé en 2007 par Nicolas Sarkozy, indissociable de la réforme conduisant d'abord à la création du grand ministère puis à la création des DREAL⁸. La création de cette nouvelle institution ne peut se comprendre indépendamment de cette réorganisation d'ensemble.

d'administration publique, vol. 134, no. 2, 2010, pp. 277-311. On reviendra sur cette analyse dans le chapitre 2 du présent rapport.

⁶ Dans la deuxième partie consacrée à l'Administration de l'environnement de la 11^{ème} édition du manuel de Raphaël Romi et al. (chapitre 4, pages 399 – 407).

⁷ Pierre Lascoumes, avec Laure Bonnaud, Jean-Pierre Le Bourhis, Emmanuel Martinais, *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Paris : PUF, 2014. Au sein du dernier chapitre de l'ouvrage, les pages 168 à 178 sont consacrées à la création de l'Ae du CGEDD et à l'analyse des circuits de production des avis d'Ae en région. Issu de la même recherche, un article de Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais cherche à mesurer ce que la création du grand ministère change à l'instruction des avis de l'autorité environnementale en région. Cet article éclaire les enjeux dans les reconfigurations des activités des anciennes DIRE et DIREN. Cependant l'analyse de ce que changent les réorganisations administratives issues de la Réate et de la RGPP nous paraît faussée si l'on considère qu'avant 2007, l'autorité environnementale n'existait pas encore véritablement, la fonction étant assurée par les services du ministère, sans garantie d'indépendance, comme nous le verrons dans la suite de ce rapport.

⁸ Ainsi, et comme on va le voir, dégager une date de « création » est complexe et conduit à mettre en évidence plusieurs étapes : Si ce qui fait d'abord office d'autorité environnementale a bien été créé en 2004/2005, le Grenelle a permis de codifier ses pratiques, en créant les « autorités en charge de l'environnement ». Le terme « autorité environnementale » arrivera plus tard.

Il s'agit donc de documenter les effets de la mise en place de l'Autorité environnementale et l'impact de ces transformations sur la place accordée aux enjeux environnementaux et sur la fabrique des décisions en matière de projets d'équipement et d'infrastructures sur la base d'investigations empiriques.

S'il l'on peut parler de création et mise en place de l'autorité environnementale en France à partir de la période 2005 à 2009, cette formulation est une manière de traduire le caractère progressif et encore incomplètement achevé de la transposition française des directives européennes. Ainsi, la déclinaison lente et laborieuse de l'autorité environnementale en région rend encore plus complexe l'identification d'une date de naissance. Comme on le verra celle-ci commence à exister avant même la Réate, au sein des DIREN, puis au sein des DREAL. Une nouvelle étape est franchie en 2016 avec la création des Missions Régionales – autorités environnementales.

L'autorité environnementale en tant qu'institution prévue par les directives européennes relative à l'évaluation environnementale des projets comme des plans programmes, respectivement en 1985 et en 2001, se dessine donc de façon lente et disons-le, complexe. La lenteur comme le caractère incomplet de cette transposition en France fait donc partie de ce que notre recherche visait à élucider. Dans la même perspective, saisir les effets de la création de cette institution envisagée sous cet angle, interdisait de se centrer sur un seul type d'autorité environnementale⁹.

C'est pourquoi nous avons d'emblée pris le parti de ne pas centrer la recherche sur un seul type d'autorité environnementale, ou sur un territoire, ou encore sur un type d'activités pris en charge par l'autorité environnementale, mais bien de la saisir dans la globalité de ses configurations et activités, comme un ensemble d'institutions émergentes en cours de consolidation. Cette caractéristique de notre objet de recherche complexifie l'analyse mais aussi la rédaction, tant certains constats ne valent que pour un type d'autorité environnementale, ou pour une période donnée. Un soin particulier a donc été apporté à la restitution sous la forme la plus accessible possible de ce paysage particulièrement complexe et qui a évolué dans le temps, y compris au cours de la recherche.

L'ambition de la recherche a été aussi de contribuer à l'amélioration des *process* du point de vue de la prise en compte des préoccupations environnementales dans l'action publique. Pour ce faire, une approche résolument interdisciplinaire a été adoptée combinant écologie, science politique, droit, géographie et économie écologique.

Contribuer à une amélioration des *process* implique également une démarche de co-construction avec les acteurs de ces transformations. C'est la raison pour laquelle la recherche Pegase a bénéficié d'un dispositif original de suivi au sein du programme ITTECOP. Un comité de suivi a été mis en place, réunissant l'équipe de pilotage du programme ITTECOP, la quasi-totalité des directions du Ministère de la Transition Ecologique, et bien sûr l'Autorité environnementale. Ce comité a constitué un espace de co-construction important, permettant d'ajuster le projet en fonction des attentes des acteurs opérationnels et de bénéficier de leurs conseils voire d'un rôle de facilitation de l'accès au terrain, à raison d'une réunion tous les 6 mois. Par ailleurs, la communauté

⁹ La suite du rapport permettra de préciser à quoi nous faisons ici référence : Ae du CEDD, CGDD, Préfets, MRae...

des autorités environnementales étant au cœur de la recherche, des points réguliers ont été réalisés avec l'Ae et les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe).

La mise en place de l'Autorité environnementale constitue selon nous un des changements les plus importants survenus ces 15 dernières années en matière de prise en compte de l'environnement. Dans quelle mesure ces avis sont-ils suivis d'effets ? Plus généralement quelles sont les conséquences de la mise en place de l'Ae en termes de consolidation de la prise en compte des enjeux environnementaux dans les projets, plans et programmes ?

Organisation du rapport

Le présent rapport est organisé en 10 chapitres¹⁰.

La méthodologie mobilisée est précisée dans chaque chapitre ainsi que dans l'annexe méthodologique¹¹.

Comprendre la portée de la création d'une autorité environnementale en France et les effets de cette création institutionnelle sur les processus de décision et la manière dont ils intègrent les enjeux environnementaux, implique de comprendre la manière dont le système français d'évaluation environnementale français s'est construit et structuré. C'est pourquoi **le chapitre 1** retrace la genèse de la loi relative à la protection de la nature de 1976 et plus particulièrement de la disposition créant, pour les projets impactant l'environnement, l'obligation de réaliser une étude d'impact sur l'environnement.

Le **chapitre 2** s'attache ensuite à retracer la genèse de la création de la formation d'autorité environnementale du CGEDD (Ae) en 2009. Cette date marque une étape importante mais n'épuise pas la déclinaison complète de l'autorité environnementale, et le **chapitre 3** rend compte du contexte dans lequel l'Ae va évoluer de 2009 à aujourd'hui, ce contexte étant marqué par des tendances significatives en termes de réformes touchant le système politico-administratif, la volonté de « simplifier » les procédures ou encore en termes de développement de la conflictualité autour des projets d'aménagements et d'infrastructures.

Le **chapitre 4** s'intéresse ensuite au fonctionnement de l'Ae du CGEDD « au concret », dans sa composition, et les principes qui régissent la diversité de ses activités et lui ont permis de construire sa légitimité en tant qu'instance produisant une « expertise sans pareil » dont l'impartialité et l'indépendance sont aujourd'hui unanimement reconnues.

¹⁰ La recherche PEGASE a fait l'objet d'un rapport intermédiaire remis en 2021.

¹¹ *Nota* : La recherche s'appuie, entre autres éléments, sur une enquête internationale qui a donné lieu à la production de fiches pays qui seront mises à disposition du public via le Plan de Gestion des Données de la Recherche (PGD). Cette enquête a nourri toute la recherche en permettant de préciser nos questionnements et de mieux identifier les caractéristiques du contexte français. Elle ne donne pas lieu à un chapitre spécifique dans le présent rapport. Nous avons préféré intégrer les enseignements de cette enquête tout au long du rapport, qui comprend notamment des encarts comparatifs.

Différentes étapes ont été franchies pour aboutir en 2016 à la création des MRAe, dont les caractéristiques et le fonctionnement sont analysés dans un **chapitre 5**.

Les trois premiers chapitres procèdent donc d'un mode d'exposition consistant à documenter les réformes successives ayant jalonné la période 1976 à aujourd'hui en mettant en évidence les enjeux liés à ces évolutions. Il s'agit donc d'une approche diachronique, à laquelle succède une analyse « synchronique » de l'Ae puis des MRAe. Dans les chapitres 4 et 5 est ainsi analysée la façon dont s'organisent et travaillent les autorités environnementales, montrent comment est construite la crédibilité de l'institution, du point de vue de la qualité de l'expertise produite comme du point de vue de son indépendance. Au-delà de la production des avis, ce sont les différentes activités prises en charge et la manière dont elles se déclinent en tâches, et en méthodes de travail qui seront décrites.

Les quatre chapitres suivants s'attachent à comprendre le fonctionnement de l'autorité environnementale et à explorer à travers l'activité des autorités environnementales la manière dont l'air, la biodiversité et le paysage sont pris en compte dans l'évaluation environnementale.

Le **chapitre 6** s'intéresse à la manière dont les enjeux de biodiversité sont pris en compte dans l'évaluation environnementale, en étudiant la manière dont le cadre juridique a progressivement intégré les enjeux de biodiversité pour ce qui est des projets, puis en ce qui concerne les plans locaux d'urbanisme (PLU). Y sont étudiés sous cet angle des avis de MRAe relatifs à des PLU dans différentes régions.

Le **chapitre 7** adopte une approche ancrée dans un territoire régional, pour saisir l'intégration des enjeux paysagers, à travers l'évaluation environnementale deux documents d'urbanisme et deux projets.

En ce qui concerne la qualité de l'air, abordée dans le **chapitre 8**, après un rappel des grandes évolutions de la politique publique menée en matière de lutte contre la pollution de l'air, l'entrée adoptée est centrée sur l'analyse des avis produits par l'Ae relatifs aux plans de protection de l'atmosphère.

La diversité des approches rend possible une analyse à la fois rigoureuse et générale du rôle des autorités environnementales qui recouvre des facettes multiples. Ainsi au terme de ces six premiers chapitres, nous abordons un troisième temps de l'analyse, consacrée à la mesure des effets des avis de l'autorité environnementale. Là encore trois angles d'analyses sont combinés.

Le **chapitre 9** analyse l'influence contentieuse des avis de l'autorité environnementale et met en évidence les différentes manières dont ils sont lus et pris en compte par le juge quant il est saisi, en particulier en vue de l'annulation d'une décision pour insuffisance de l'étude d'impact.

Le **chapitre 10** retrace la trajectoire de 40 avis d'Ae pour en mesurer les effets et la prise en compte tout au long de la vie d'un projet, plan ou programme.

Comme on va le voir, le rapport pose la question de la manière dont on peut mesurer les effets de la création d'une institution telle que l'autorité environnementale et met en évidence la diversité de ces effets. Une vision exigeante de l'analyse des effets de la création d'une institution est défendue, afin de se déprendre de référentiels d'évaluation interdisant de saisir la réalité du changement que constitue la création de l'autorité environnementale.

Chapitre 1. Aux origines de l'évaluation environnementale : la loi de 1976 relative à la protection de la nature

Que sait-on à propos de la question de la qualité des évaluations environnementales en France depuis la création de l'étude d'impact par la loi de 1976 relative à la protection de la nature ? Comment cette question a-t-elle été envisagée en 1976, quelles solutions ont été retenues ou écartées ?

Il s'agit ici de restituer la façon dont un dispositif de suivi de la qualité des études d'impact s'est mis en place en France. Abordée sous cet angle, l'analyse visant à retracer la généalogie des Autorités environnementales l'Ae conduit à s'intéresser à la manière dont la question de la qualité des études d'impact sur l'environnement (EIE) était envisagée au moment de la création de cet instrument dans la loi relative à la protection de la nature en 1976. Ce détour par ce qui se joue au moment de la création de ce nouvel instrument en 1976 (II)**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) permet de mieux comprendre la manière dont cette question est appréhendée jusqu'en 2009 au moment de la création de l'Ae avec la publication du décret n°2009-496 du 30 avril 2009.

Comme nous le verrons, le système qui se met en place en 1976 formalise très peu le contrôle et le suivi des études d'impact. C'est ce qui explique comment, à partir du début des années 2000, la question de la qualité des évaluations environnementales est construite comme faisant « problème ». Ainsi parallèlement à la mise en place progressive des Ae, un dispositif complémentaire est envisagé à plusieurs reprises, pour être à chaque fois écarté : l'idée d'un agrément ou d'une certification des bureaux d'études en environnement. Ceci nous amènera à évoquer plusieurs rapports ayant abordé cette question, jusqu'au récent rapport du CGEDD « Propositions pour l'amélioration de la qualité des évaluations environnementales » de 2019 (II)**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Avant d'aborder la genèse de ce texte, il convient de rappeler quelques traits saillants du contexte du début des années soixante-dix. Ce contexte est bien sûr marqué par la création du Ministère de l'environnement en 1971 et par la reconnaissance progressive du rôle des associations de protection de la nature et de l'environnement.

A. Un contexte de mise à l'agenda des préoccupations environnementales

Le début de la décennie 1970 est marqué par plusieurs éléments qui attestent d'un tournant dans la manière d'appréhender les enjeux environnementaux et plus particulièrement le rôle des associations de protection de la nature et de l'environnement.

Les événements de mai 1968 sont encore bien présents dans les têtes et nombreux sont les acteurs qui s'inquiètent de leur possible reproduction. Si les enjeux environnementaux sont absents des revendications exprimées pendant le mois de mai 1968, c'est immédiatement après que l'environnement, les pollutions et nuisances, vont être construits comme des problèmes publics nécessitant une politique publique dédiée (Vrignon, 2017).

Dès 1970, on note la création d'une Direction Générale de la Protection de la Nature au sein du Ministère de l'Agriculture, l'adoption par le gouvernement Chaban-Delmas du programme dit des *Cent mesures*, et la création d'un Haut Comité de l'Environnement auprès du Premier Ministre. Ces éléments traduisent des débats et hésitations concernant la traduction institutionnelle à donner à la volonté d'officialiser la prise en charge par les pouvoirs publics des enjeux d'environnement : une administration de gestion ou de mission ? Une logique transversale ou un département ministériel dédié ?

Au début de l'année 1971 c'est le choix de créer un nouveau portefeuille ministériel qui est fait à la suite d'un remaniement, portefeuille confié à Robert Poujade qui devient le premier des ministres qui, avec des intitulés et des statuts divers, seront en charge de l'environnement. La faiblesse structurelle de ce nouveau ministère au moment de sa création a été bien étudiée et largement documentée. Les travaux portant sur la naissance du ministère ont souligné le rôle qu'ont pu jouer des conflits environnementaux dans la structuration d'un milieu associatif encore dispersé, et dans la construction de ce qui sera le premier programme d'action publique en matière d'environnement : les « Cent mesures », nom donné au programme élaboré, notamment, par Louis Armand et Serge Antoine au Ministre, et proposé, avant même la création d'un ministère en charge de l'environnement, au Ministre de l'Aménagement du Territoire.

Ces premières années de la décennie soixante-dix correspondent donc à la mise à l'agenda politique de l'environnement et à la naissance d'un nouveau département ministériel.

Cette tendance n'est pas spécifique à la France : dès 1970 les États Unis se dotent d'une *Environmental Protection Agency* ; un ministère dédié est également créé au Royaume Uni.

Un arrêt qui deviendra célèbre, l'arrêt Ville Nouvelle Est, est rendu par le Conseil d'État le 28 mai 1971. Cet arrêt, marque un changement dans la conception de l'intérêt général, et les conclusions du commissaire du gouvernement Guy Braibant marquent la naissance de ce qu'on appellera la « théorie du bilan ». L'environnement est admis comme l'un des intérêts publics à prendre en compte pour apprécier l'utilité publique d'une opération¹².

Même si la portée somme toute limitée de cette théorie du bilan a été soulignée avec regret par de nombreux analystes¹³, il n'en reste pas moins qu'elle traduit une évolution de la conception de l'intérêt général, plus procédurale, et ouvrant la voie à la reconnaissance de la légitimité des nouveaux acteurs, encore en cours de structuration, que constituent les associations de protection de la nature et de l'environnement.

L'arrêt Ville Nouvelle Est intervient dans un contexte d'effervescence associative et de développement de la contestation autour des grands projets d'infrastructure. Cette même année 1971 est notamment marquée par les premières grandes manifestations antinucléaires à Fessenheim et contre la centrale de Bugey. La branche française de Friends of the Earth (Les Amis de la Terre) est créée en 1970. Une revendication associative forte, traversant différents conflits environnementaux et portés par ces nouvelles organisations, porte alors sur l'obligation d'information et de participation du public.

Il ne s'agit pas dans ces lignes, de retracer de façon exhaustive l'ensemble des facteurs et processus par lesquels s'est opérée la mise à l'agenda de l'environnement, mais simplement de rappeler le contexte particulier dans lequel va débiter l'élaboration d'un projet de loi qui aboutira en 1976 et comprendra l'obligation de réalisation des études d'impacts sur l'environnement.

¹² « A un moment où il est beaucoup question...d'environnement et de cadre de vie, il faut éviter que des projets par ailleurs utiles viennent aggraver la pollution ou détruire une partie du patrimoine naturel et culturel du pays ; la tentation est grande de sacrifier la tranquillité des habitants d'une banlieue à un aéroport, la forêt de Fontainebleau à une autoroute, ou les pavillons de Baltard à une station de métro. Il importe que, dans chaque cas, le pour et le contre soient pesés avec soin, et que l'utilité publique de l'opération ne masque pas son éventuelle désutilité publique ». Ibid, p. 663. A partir de là, il est donc admis qu'« une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».

¹³ Les annulations sur le fondement de la théorie du bilan seront peu nombreuses et concernent souvent des opérations de portée limitée. Qu'il s'agisse de l'extension du camp militaire du Larzac, de la réalisation du premier train à grande vitesse Paris-Lyon, ou encore de l'extension des capacités de retraitement des combustibles nucléaires du centre de la Hague, le Conseil d'État considérera que le bilan n'est pas négatif. Ainsi selon Jacques Caillousse, la théorie du bilan, tout en marquant la reconnaissance de la protection de l'environnement comme un intérêt public, aurait également à en relativiser la portée (Caillousse, 1990, p.128). La portée de la théorie du bilan reste encore aujourd'hui un sujet de débats. Voir par exemple Marie-France Delshote, « La théorie du bilan et la protection de l'environnement », *Revue Française de Droit Administratif*, 2006, p. 990. Le degré de sensibilité réel ou supposé du Conseil d'État en matière d'environnement est au cœur de ces débats, comme on peut s'en rendre compte en lisant le discours prononcé par Jean-Marc Sauvé le 14 mai 2012 lors de la séance d'ouverture d'un cycle de conférences sur les enjeux juridiques de l'environnement, discours intitulé « Y-a-t-il des caribous au Palais Royal ? ». <https://www.conseil-État.fr/actualites/discours-et-interventions/y-a-t-il-des-caribous-au-palais-royal>

Ces éléments permettent de comprendre pourquoi la loi de 1976 sur les études d'impact a pu être analysée, pour partie, comme une réponse aux revendications qui s'expriment en matière d'environnement. En effet, le milieu des années soixante-dix voit se développer de telles concessions dans de nombreux pays, qui visent à la fois à ouvrir davantage le processus de décision mais aussi, et peut-être surtout, à encadrer les contestations¹⁴.

Avant d'aller plus avant dans l'analyse du processus d'élaboration de ce texte, il convient enfin de rappeler que la campagne présidentielle de 1974 est marquée par l'irruption de l'environnement, avec la candidature de René Dumont. La campagne pour l'élection présidentielle de 1974 est donc marquée pour la première fois par le thème de l'environnement, mais aussi, de façon indissociable, par la question de la nécessaire reconnaissance du rôle des associations. Le programme de Valéry Giscard d'Estaing en constitue une bonne illustration, puisqu'il s'engageait à « *assurer la participation démocratique des citoyens et des associations de sauvegarde à la gestion de l'environnement (...), notamment en rendant obligatoire la participation des associations de sauvegarde de l'environnement aux commissions chargées d'élaborer les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et les plans d'occupation des sols, et aux commissions des sites* » (Blatrix, 2000, p.142).

Dès le mois de janvier 1976, la volonté de reconnaître le rôle des associations est affirmée par le ministre de la Qualité de la Vie André Fosset (Gaujour, 1976). Les associations de défense de l'environnement vont être admises pour la première fois à siéger dans des instances comme l'Agence de recyclage et de récupération des déchets, les commissions des sites, les conseils d'administration des parcs nationaux et des agences de bassin (aujourd'hui appelées agences de l'eau)¹⁵. En juin 1976, le président Valéry Giscard d'Estaing reçoit, ainsi, vingt et un représentants des associations de défense de l'environnement, et se prononce en faveur d'un urbanisme vert et d'une participation accrue des citoyens à la sauvegarde de leur cadre de vie¹⁶. La reconnaissance simultanée de l'environnement comme finalité d'intérêt général et de la participation des citoyens

¹⁴ Aux États-Unis en 1974, en réponse à une préoccupation croissante quant à l'impact des constructions d'autoroutes sur l'environnement (*Interstate Highway*) une loi met en place le « 3C Planning Process » en faveur d'un effort de planification qui soit à la fois continu, compréhensif et coopératif. Ce texte prévoit l'implication du public à travers des procédures de *public hearings* sur les plans et les décisions de programmes. Les années soixante-dix sont ainsi marquées par un effort continu pour améliorer la participation du public aux décisions en matière de transport (Dittmar, 1996, p.15).

¹⁵ Jusque-là, ces agences de bassin (6 en France, chargées de la lutte contre la pollution des eaux) regroupaient de nombreuses personnalités, industriels et élus, mais excluaient les associations de défense de l'environnement. Par ailleurs, dès le mois d'octobre 1975, huit représentants associatifs avaient été admis à siéger au Haut Comité de l'Environnement (sur 35 membres), leur action étant saluée par Valéry Giscard d'Estaing : « *Les associations qui luttent avec passion et dévouement pour la protection et l'amélioration de notre patrimoine naturel sont une des forces jeunes et dynamiques de notre pays. Elles traduisent bien le désir des Français de ne pas rester des citoyens passifs. J'invite le gouvernement, l'administration, les élus à ouvrir grandes leurs portes pour les faire participer à leurs réflexions et à leurs projets* ». *Le Monde*, 31 octobre 1976.

¹⁶ « Il faut que tous les Français puissent participer à l'organisation et à la gestion de leur environnement quotidien » déclare notamment le chef de l'État. « Giscard veut faire l'Europe de l'environnement », *Le Quotidien de Paris*, 2 juin 1976.

comme garantie de cette préoccupation, sera finalement consacrée par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature¹⁷.

Si la filiation est généralement soulignée à l'égard du dispositif d'évaluation environnementale mis en place aux États-Unis dès 1969 avec la loi sur la politique nationale en matière d'environnement (*National Environmental Policy Act*, ou NEPA)¹⁸, certains fonctionnaires au sein même du Ministère de l'Environnement suggèrent que la précocité du dispositif français en matière d'études d'impact serait liée à des préoccupations relatives à l'avancement du programme électronucléaire. L'objectif aurait été en quelque sorte de gérer la contestation écologiste sur cette question en l'orientant vers des secteurs moins sensibles et en satisfaisant ses demandes dans des domaines peu stratégiques (Lilin, 1995). Selon cette analyse, la loi peut aussi s'interpréter comme une tentative pour désamorcer les mobilisations antinucléaires¹⁹.

Cette disposition concernant l'étude d'impact, qui a connu bien des tribulations (Lascoumes, 1995), était envisagée dès le début des années soixante-dix et on en trouve la première trace dans des projets officiels en septembre 1972 (Hébrard, 1982).

Elle est effectivement concomitante avec les premières grandes manifestations antinucléaires en France qui datent de 1971, où le premier comité antinucléaire apparaît sur le site de Fessenheim. Le 10 juillet 1971, 15 000 personnes avaient déjà manifesté contre la centrale de Bugey. Ce contexte particulier a probablement contribué à rendre possible l'adoption de cet article par les parlementaires en 1976, comme une réponse à certaines des revendications des associations. Serge Hébrard montre d'ailleurs que les associations de protection de l'environnement (principalement les Amis de la Terre et la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature - FFSPN) ont pris une part active dans l'élaboration de l'article concernant l'étude d'impact. On trouve dans les débats ainsi que dans certains témoignages, la trace de leur intervention tout au long de l'élaboration de la loi²⁰.

¹⁷ Loi n°76-629, du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

¹⁸ C'est à travers le *National Environmental Policy Act* (NEPA) promulgué par le président Richard Nixon le 1^{er} janvier 1970 que le public est pour la première fois impliqué dans le processus de décision à travers l'évaluation de ses impacts environnementaux, pour tout projet financé par l'État fédéral. La loi prévoit que des alternatives au projet doivent être proposées et donne aux citoyens la possibilité de peser sur le processus de décisions à travers des *hearings* et en donnant à des groupes de citoyens la possibilité d'aller devant le juge si la procédure n'a pas été conduite correctement.

¹⁹ L'article 2 de cette loi dispose : « *Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement. Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences* ». Cette disposition finit par s'imposer à la suite d'un arbitrage de Valéry Giscard d'Estaing, alors que le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de l'Équipement y étaient opposés.

²⁰ À l'Assemblée nationale, ce sont notamment MM. Juquin, Mesmin et Forens qui se feront les porte-parole des associations, et au Sénat principalement M. Edeline (voir *JO Sénat*, 18 mai 1976, p. 1078). Lors de la présentation du texte à l'Assemblée Nationale, André Fosset lui-même, ministre de la qualité de la vie, souligne la nécessité de reconnaître l'importance des « associations de protection de la nature et de défense du cadre de vie qui ont joué, je

Ce contexte étant posé, nous allons pouvoir à présent revenir sur la genèse de l'article de la loi de 1976 créant l'obligation d'étude d'impact pour certains types d'opérations. Comme on va le voir, la consécration de cette obligation dans la loi de 1976 résulte de plusieurs années de préparation et de négociations et s'imposera malgré les réticences qui s'expriment au sein même du gouvernement et des ministères.

B. La création des études d'impact par la loi relative à la protection de la nature de 1976

La loi du 10 juillet 1976, premier grand texte général en matière de protection de la nature, rend donc obligatoire la réalisation d'une étude d'impact avant toute une série de projets dont la liste est fixée par décret. Comme on va le voir, la loi de 1976 justifie la publicité de l'étude d'impact par la nécessité de garantir le sérieux de l'étude²¹. Un décret d'application du 12 octobre 1977²² en précise le contenu, ainsi que la liste des ouvrages et travaux qui en sont dispensés. Plusieurs années après, à la suite de la directive européenne du 27 juin 1985²³, un décret du 25 février 1993²⁴ élargit le champ d'application de l'étude d'impact.

La genèse des études d'impact en France et des dispositions de la loi relative à la protection de 1976 en la matière, est déjà bien documentée, en particulier dans la thèse de Serge Hébrard (1982). Nous nous appuyons ici sur ce travail ; en complément, notre analyse s'appuie sur :

- Une analyse des débats parlementaires.

dois le dire dans cette enceinte, un rôle important dans l'élaboration du texte que nous vous présentons ». JOAN, 22 avril 1976, p. 2038. Le président de la FFSPN lui-même souligne le rôle joué par les associations dans l'élaboration de ce texte : voir J.C. Lefeuvre, *Combat Nature* n°36, mai 1976, p. 10.

²¹ La lecture du rapport de la commission montre que la présence du public est envisagée comme une garantie de la qualité des études d'impact. Le projet de décret communiqué à la commission prévoyait en effet que c'est le maître d'ouvrage qui réalise ou fait réaliser l'étude d'impact et qui en tire seul les conséquences ; aucune garantie n'étant donc prévue quant à la qualité de ladite étude qui risque de devenir pour le maître d'ouvrage une simple formalité à remplir. « Rien, en effet, ne garantit la qualité et le sérieux de l'étude que fera réaliser le responsable du projet. Par ailleurs, il suffirait pour qu'il ait satisfait aux prescriptions de la loi et du projet de décret, qu'il ait donné un avis motivé quelconque sur une étude dont le contenu ne présente aucune garantie. Moyennant cette formalité, le maître d'ouvrage pourrait, la conscience tranquille, se livrer désormais à tous les saccages de l'environnement qu'il lui plairait ». Dès lors la publicité de l'étude d'impact est la contrepartie exigée par la Commission. « Chacun pourra être ainsi informé des conséquences des travaux envisagés et le simple fait que l'étude soit rendue publique devrait dissuader ses auteurs de trop (sic) la bâcler ». Rapport au nom de la commission de la production et des échanges, par M. Nungesser, Assemblée Nationale, n°2372, 1976.

²² Décret d'application n°77-1141 du 12 octobre 1977.

²³ Directive du Conseil des Communautés Européennes du 27 juin 1985 n°85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement.

²⁴ Décret n°93-245 du 25 février 1993.

- Une analyse d'un fonds de dossiers comportant différentes pièces permettant de retracer les travaux préparatoires et échanges entre ministères sur cette disposition d'un projet de loi²⁵.
- Une recherche a également été réalisée aux Archives nationales. Cette recherche a permis d'apporter des éléments concernant le rôle initialement dévolu à l'Atelier central de l'environnement et au Bureau de l'évaluation environnementale en matière de suivi des études d'impact.

1. Le fruit de plusieurs années de négociations

L'analyse réalisée par Serge Hébrard montre que le texte de 1976 est le produit d'affrontements et de négociations qui débutent en 1972 pour aboutir seulement quatre ans plus tard à un article de la loi relative à la protection de la nature. De 1972 à 1976, l'étude d'impact apparaît puis disparaît au fil des différents projets de loi, avec des dénominations variables : « étude distincte », « étude spéciale », etc. Rien n'est prévu à l'origine dans le premier projet de loi du ministère de l'environnement qui concerne principalement la protection de la faune et de la flore. Il faut attendre la quatrième version de l'avant-projet de loi et la première discussion interministérielle au printemps 1973, pour qu'il soit explicitement fait référence à la future procédure d'étude d'impact.

Dans le cadre du présent rapport on ne reviendra pas dans le détail sur les différentes étapes de cette élaboration, que nous avons documentée de façon détaillée en complétant l'analyse minutieuse déjà réalisée par Serge Hébrard. On se contentera de citer deux comptes rendus de réunions, qui présentent l'intérêt de donner une idée assez précise des positions des différents ministères de l'époque quant au projet de rendre obligatoire des études d'impact et qui font partie des pièces du fonds de dossiers dont nous disposons grâce au don de Pierre Lascoumes.

- Lors de la **réunion interministérielle tenue le 13 décembre 1973** en vue de la préparation du CIANE du 17 décembre 1973, il est prévu que le texte de loi sera préparé en liaison étroite avec les ministères intéressés pour être déposé au Parlement dans un délai de 6 mois. Les positions exprimées par les représentants des ministères concernant l'article 2 sont les suivantes :
 - Le **ministère des armées** (M. Perrin) observe que la soumission à l'opinion publique de tous les projets d'occupation des sols ou d'aménagements présente des inconvénients et devrait être revue.
 - Le **ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme** (M. Kosciusko-Morizet, Mlle Dissard) juge l'article très vague et les

²⁵ Ce fonds de dossier nous a été remis gracieusement par Pierre Lascoumes il y a plusieurs années, qu'il en soit ici à nouveau remercié.

projets visés d'importance très inégale. Il considère que le renvoi au décret pour la définition des projets soumis à études distinctes n'est pas satisfaisant. Il souligne que les moyens de contrôle existent déjà pour les projets actuellement soumis à approbation. Il estime, en outre, que la mise à la disposition du public des études est susceptible d'engendrer des difficultés, notamment sur le plan contentieux, et peut rendre difficile la réalisation de projets importants.

- Pour le **ministère de l'agriculture** (MM. Vinconneau, Soubeiran, Lannehoa), l'article 2 est trop général et suscite un certain nombre de difficultés au niveau de son application. Il estime notamment que l'étude des conséquences des projets sur le patrimoine naturel devrait être concomitante et non pas distincte de ces projets.

A la suite de ces observations le **ministère de la protection de la nature et de l'environnement** (M. Belle, directeur de cabinet, M. Guérin, M. Peuvost, Mme Lesguillons, M. Fatoux, Mlle Bros, M. Charles) souligne que l'article 2 a une portée politique large. Il a pour objet d'éviter des interventions ou des contrôles en cours d'étude ou de réalisation des projets, et d'instituer une sorte d'auto-contrôle des maîtres d'ouvrage quant aux conséquences des projets sur le patrimoine naturel.

- **Réunion interministérielle du 28 janvier 1975**

L'article 2 pose la prise en considération de l'aspect environnement dans les travaux entrepris par une collectivité publique ou par toute personne privée, dès lors que son projet nécessite une autorisation ou une approbation administrative.

- **Le ministère de la Qualité de la Vie** estime que le champ d'application de cette disposition doit être le plus large possible. Il juge nécessaire, pour mettre en œuvre cette nouvelle obligation, la modification des procédures réglementaires d'instruction des projets des collectivités publiques ou d'approbation des projets des personnes privées. Le respect de cette obligation pourrait conduire également à créer des procédures appropriées. Le ministère estime également qu'en cas de désaccord entre les autorités chargées de l'instruction de ce projet au sujet de l'impact sur l'environnement, une procédure d'appel doit être mise en place.
- **Le ministère de l'Agriculture** estime que les dispositions de l'article 2 sont trop générales.
- **Le ministère de l'Équipement** exprime son opposition : Sur le plan des principes, tout d'abord, ce ministère estime que l'article 2 n'est pas de nature législative puisqu'il se borne à prévoir une pièce supplémentaire dans le dossier d'instruction des projets d'équipements publics ou privés. Ce ministère estime également que le système d'études envisagé par le ministère de la qualité de la Vie alourdira les procédures d'examen des dossiers et risquerait de conduire à un blocage administratif. Il suggère que l'aspect environnemental soit examiné à l'occasion des procédures existantes et s'oppose à la création de procédures nouvelles. Il

estime, enfin, que la généralité du champ d'application de la disposition proposée est irréaliste, s'agissant notamment de la procédure d'examen des permis de construire ou des travaux exécutés par une seule administration sans donner lieu à une quelconque consultation.

L'arbitrage effectué par le Premier Ministre après la réunion aboutit à une rédaction qui supprime la référence explicite à un document spécial étudiant les conséquences des projets sur l'environnement²⁶. D'après Serge Hébrard, outre les arguments juridiques et techniques du ministère de l'Équipement, c'est l'avis d'Alain Richard, conseiller d'État, futur ministre, alors conseiller technique de l'Élysée et chargé par le Président de la République de suivre le projet de loi sur la protection de la nature, qui intervint de façon prépondérante dans l'arbitrage du Premier Ministre (Hébrard, 1982, p.255).

La référence à une étude spéciale va cependant réapparaître par l'intermédiaire du projet de décret d'application de l'article 2. En effet, dès le 28 août 1974, le Ministre chargé de l'Environnement avait décidé de préparer un projet de décret qui fut également présenté à l'arbitrage de Maignon en janvier 1975 et amputé par la même occasion. Or c'est de ce texte que M. Nungesser va s'inspirer à l'Assemblée Nationale pour remanier considérablement l'article 2 du projet de loi.

Le projet de loi n°1565 relatif à la protection de la nature, déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale le 23 avril 1975 ne fait pas mention d'étude d'impact. Le rapport de la commission de la procédure et des échanges (rapporteur M. Roland Nungesser), souligne l'aspect « déclaration d'intentions » de ce texte, qui revient à demander au Parlement de donner un blanc-seing au gouvernement pour qu'il les mette en œuvre par voie réglementaire. La commission propose un amendement mentionnant expressément une étude d'impact avec des indications quant à son contenu. L'amendement propose en outre que l'étude soit rendue publique, point sur lequel le projet de loi restait silencieux.

Finalement, la principale opposition à cet article pendant les débats viendra du gouvernement et un peu des milieux agricoles.

La comparaison entre ce projet et le texte définitivement adopté par le Parlement montre que les parlementaires parviennent à imposer une définition moins minimaliste de la procédure. Sur ce point, Serge Hébrard montre l'importance qu'ont eu, d'une part, la connaissance des projets du Ministère de l'environnement et notamment des projets de décret, beaucoup plus novateurs que le projet de loi, ainsi que, d'autre part la sensibilité de certains parlementaires aux préoccupations environnementales.

²⁶ La rédaction retenue est la suivante : « *Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation doivent respecter les préoccupations d'environnement. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. Il fixe notamment les conditions dans lesquelles ces préoccupations sont prises en considération dans les procédures réglementaires existantes.* »

Le « rôle capital » joué par le Rapporteur de la commission Roland Nungesser est souligné par Serge Hébrard²⁷. Maire de Nogent sur Marne, et ancien ministre de l'Équipement, M. Nungesser est conscient de l'état du rapport de forces. Les services du ministère de l'Environnement lui communiquent, ainsi qu'à d'autres personnalités notamment des associations de défense de l'environnement, le projet de décret.

L'analyse de l'écriture du décret d'application témoignera selon S. Hébrard du souci constant qui animera la plupart des administrations associées à la préparation du décret d'application : « celui d'être le moins « touchée » par le futur texte ». Cette attitude qui imprènera sans cesse les négociations interministérielles prendra des formes diverses : telle administration découvrira soudain que les procédures d'instruction de ses projets sont conçues de telle façon que les préoccupations d'environnement y avaient toujours été étroitement intégrées ou encore, comme M. Jourdain faisait de la prose, que ses ingénieurs avaient pratiqué depuis fort longtemps les études d'impact. Telle autre, acculée par le poids de l'histoire et l'exemple de certains désastres qu'elle ne peut dissimuler, campera ferme sur ses positions et refusera toute concession. » (Hébrard, 1982, p.289-290).

2. Une nouvelle obligation qui va déboucher sur la constitution d'un nouveau champ professionnel sans cadre juridique particulier qualifiant les compétences requises

Le champ des bureaux d'études à la fin des années 70 est encore émergent, la loi et son décret d'application vont ouvrir la voie à la structuration progressive d'un vaste champ professionnel.

S. Hébrard distingue trois catégories de bureaux d'études (BE) susceptibles de réaliser ces études d'impact : les bureaux d'études publics²⁸, les bureaux d'études privés (encore peu nombreux à être spécialisés dans le champ de l'environnement), et les bureaux d'étude initialement à but non lucratif (associations). Il souligne la position des associations de protection de la nature à l'époque : « Persuadées que pour améliorer la qualité des études d'impact il est préférable de les réaliser soi-même, certaines associations se sont lancées sur le marché » (Hébrard, 1982, p.351)²⁹.

Ces compétences n'étant pas juridiquement protégées, n'importe qui peut réaliser une étude d'impact. C'est d'ailleurs pour « moraliser la profession » qu'en 1979 est créée l'association

²⁷ « Le rôle capital joué par le Rapporteur, qui s'expliquait par sa sensibilité personnelle aux idées de protection de l'environnement mais aussi par sa perception de l'administration chargée de l'aménagement et des rapports de force sous-jacents avec la Ministère de l'Environnement, sans oublier sa connaissance des projets de décret de l'article 2, nous permet de dire que c'est M. Nungesser qui a porté « à bout de bras » la procédure d'étude d'impact devant le parlement » (Hébrard, 1982, p.283-284).

²⁸ S. Hébrard mentionne : DDA et DDE qui peuvent être conduits à opérer comme maîtres d'œuvre des collectivités locales ; Centres d'Etudes Techniques de l'Équipement (C.E.T.E.) Laboratoire Central des Ponts et Chaussées ; Centres d'Etudes Techniques du Génie Rural des Eaux et Forêts (CETEGREF)

²⁹ S. Hébrard cite l'exemple de la Fédération Régionale Nord-Nature animée par le Pr Vivier ; la FRAPNA par le Pr Lebreton ; le Muséum d'histoire Naturelle de Paris par le Pr Lefeuvre.

française interprofessionnelle des écologues (A.F.I.E.), qui traduit selon Hébrard « le souhait de ses membres de s'orienter dans la voie d'un nouvel ordre des experts écologistes ».

En ce qui concerne l'idée d'un agrément des bureaux d'études en matière de réalisation d'études d'impact sur l'environnement, Serge Hébrard indique que le Ministère de l'Environnement s'est toujours opposé à cette option ainsi que les associations de protection de la nature et de l'environnement : *« À quoi aboutirait en effet la constitution de bureaux d'étude « agréés en étude d'impact » sinon à conférer à ceux-ci une rente de situation intellectuelle d'autant plus dangereuse et contestable que les critères de délivrance de l'agrément reposeraient sur des aptitudes délicates à apprécier, et partant, susciteraient l'arbitraire de l'administration »* (Hébrard, 1982, p.352).

Si la situation de dépendance de ces bureaux d'études à l'égard du maître d'ouvrage est considérée comme obérant la qualité des études réalisées³⁰, la formule de l'agrément n'est donc pas considérée comme un outil approprié pour garantir cette qualité.

3. Une solution combinant différentes formes de contrôle, sans réel dispositif de suivi et d'accompagnement

Les trois options qui semblent avoir été envisagées sont les suivantes :

- Confier la réalisation des études d'impact à un organisme public ou à un organisme scientifique indépendant ; avec les inconvénients que cela comporte en termes de risque de bureaucratisation et de centralisme
- Confier la responsabilité de la réalisation de l'étude d'impact à l'auteur du projet, mais sous le contrôle d'un organisme public : c'est le système que proposent les associations ; cette solution semble avoir été écartée au motif de la complexité du système et des questions qu'une telle formule aurait soulevées, quant à la composition et la nature de cet organisme et quant au moment de son intervention ;
- Confier la responsabilité au seul maître d'ouvrage : c'est cette solution, considérée par Serge Hébrard comme « la moins mauvaise solution », qui va être retenue³¹.

³⁰ ... « le recours à des organismes compétents n'est pas toujours une garantie de la qualité de l'étude d'impact soit que pour des raisons financières - prestation faiblement rémunérée - soit que pour des raisons techniques - intervention trop tardive dans le processus d'élaboration du projet - soit encore que pour des raisons « politiques » - étude tronquée ou amputée par le commanditaire - ceux-ci ne disposent pas d'une marge de manœuvre suffisante pour examiner objectivement les répercussions du projet sur l'environnement ». Ibid.

³¹ Selon Serge Hébrard, l'affirmation de la responsabilité du maître d'ouvrage permet d'écarter le risque d'intrusion de tiers dans les processus de décision internes aux grandes administrations, le risque d'un dessaisissement des pouvoirs. En outre, poser ce principe c'était résoudre en partie notamment pour les projets privés le problème du financement de ces études. D'après P. Devaux les deux tiers des études réalisées concernent des projets privés, le tiers restant concernant des projets publics. Voir Patrice Devaux, « Premier bilan des études d'impact en France après deux années d'application de la procédure », Aménagement et Nature, n°55, automne 1979.

Les discours justifiant ce choix des pouvoirs publics mettent en avant le thème du risque de l'alourdissement des procédures, la simplicité et l'efficacité du dispositif choisi, le fait que celui qui réalise les travaux est le mieux placé pour en connaître les conséquences sur l'environnement, etc.

Selon Serge Hébrard, le système mis en place combine trois formes de contrôle : un contrôle administratif, un contrôle social et le contrôle résultant des possibilités de recours contentieux.

« Nous entendons par là, les modalités de contrôle administratif lors de l'instruction puis de la délivrance des autorisations, le contrôle social résultant de la publicité des études d'impact et enfin le contrôle opéré par le juge. Tous ces mécanismes contribuent à réguler le bon fonctionnement de la procédure, à s'assurer de la bonne foi du maître d'ouvrage et finalement à atténuer, parce que y mettant des freins, le principe de la responsabilité du maître d'ouvrage » (Hébrard, 1982, p.347).

Il ne s'agit pas, on le voit, d'une analyse en termes de dispositif de garantie de la qualité ; le processus est pensé en termes de pluralité des formes de contrôle, incluant la notion assez floue de « contrôle social ». En toute rigueur, les trois formes de « contrôle » qu'il évoque constituent davantage des garde-fous, des remparts contre de possibles dérives, que des formes de contrôle de la qualité des études d'impact. On note également que Serge Hébrard évoque très peu le rôle de suivi et de veille imaginé à l'époque comme entrant dans les attributions de l'Atelier central de l'environnement.

C'est donc sur ce point que la suite de nos investigations va se concentrer, à travers un travail sur archives et la collecte de témoignages oraux.

Au cours de l'élaboration et de l'examen du projet de loi, des dispositions nouvelles relatives à la publicité des études et au droit d'évocation reconnu au ministre de l'Environnement ont été proposées par la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale.

La publicité de l'étude d'impact est proposée par la Commission. Comme le souligne très clairement le rapporteur de la commission, la publicité de l'étude d'impact est bien considérée et défendue comme une forme de garantie de sa qualité :

« Dans l'esprit de la Commission, il s'agissait d'une sorte de contrepartie au fait que l'étude d'impact était réalisée par l'administration ou par l'organisme qui en avait élaboré le rapport. Dans la mesure où nous pouvions supposer que cette administration, ce service, cet organisme seraient tentés, par le biais de l'étude d'impact, de séduire l'autorité chargée de la décision, il nous est apparu que la publicité de cette étude donnerait aux élus locaux, aux habitants, aux riverains de la voie ou de l'ouvrage qui pourraient être créés, et peut-être même aux comités de défense, la possibilité de s'exprimer en toute connaissance de cause et permettrait finalement à l'autorité chargée de la décision, qu'il s'agisse du préfet ou d'un ministre technique, d'entendre

les deux sons de cloche : celui de l'administration qui plaide, bien entendu, pour son projet et celui de tous ceux qui sont à même, sur le terrain, de présenter des observations, de formuler des objections, ou même, plus positivement, de faire des suggestions » Rapport au nom de la commission de la production et des échanges, par M. Nungesser, Assemblée Nationale, n°2372, 1976.

La proposition donnera lieu à de longs débats quant à la manière d'organiser cette publicité, et c'est finalement sa mise à disposition au moment de l'enquête publique qui est retenue.

En outre, deux autres mesures nouvelles destinées à renforcer le contrôle des études d'impact apparaissent lors de la discussion, à l'initiative cette fois de parlementaires.

La première tendait à instaurer un contrôle juridictionnel novateur de l'article 2. Une procédure de sursis à exécution de droit en cas d'absence d'étude d'impact, proposée par M. Mesmin, est finalement retenue malgré l'opposition du gouvernement³².

En revanche les propositions de soumettre pour avis à des commissions nationales et régionales les études d'impact, furent toutes rejetées. Le Ministre de l'Environnement avait déjà, lors de la préparation du projet, proposé la création de tels organismes dans ses projets de décrets avant qu'une décision du Premier ministre ne s'y oppose. La question fut néanmoins débattue devant le Parlement. *« Cependant, les arguments d'un Gouvernement hostile à ces institutions, soit qu'elles existaient déjà, soit qu'il s'engageait à en améliorer les conditions de fonctionnement, le tout justifié par des impératifs de rapidité d'instruction des dossiers et de souplesse des procédures, eurent raison des divers amendements présentés dont aucun ne fut intégré dans le texte de la loi »* (Hébrard, 1982, p.282).

Les associations ne renoncèrent cependant pas à la mise en place de telles commissions de contrôle : ainsi en 1979, Christian Garnier alors secrétaire aux actions extérieures de la FFSPN écrit dans *Aménagement et Nature* pour appeler de ses vœux la *« création de Commissions Régionales et Nationales chargées de donner leur avis sur les études réalisées, de déterminer si une étude d'impact est nécessaire compte tenu du site, pour les projets situés en dessous des seuils déjà fixés, d'animer l'information, la participation, la formation »* (Garnier, 1979, p.15).

Ainsi, dès la fin des années 70, l'idée d'un suivi de la qualité des études d'impact, tel qu'il se mettra en place 40 ans plus tard avec la création des MRAe, est déjà pensée et proposée, sans succès, par les associations de protection de la nature et de l'environnement !

Nous souhaitons donc, dans la suite de la recherche, approfondir l'élucidation de ce qui s'est joué à l'époque à travers la réalisation d'entretiens auprès des acteurs de cet épisode. Sur quels éléments

³² Proposée par M. Mesmin. Sous-amendement n°126, JOAN débats parl. 22 avril 1976 p. 2072). L'idée de cette procédure aurait été suggérée par un représentant des Amis de la Terre, F. Caballero.

s'appuient les acteurs associatifs pour formuler de telles propositions ? Dans quelle mesure des travaux, modèles, réseaux internationaux... ont pu nourrir ce type de propositions ? Comment cette configuration française s'inscrit-elle dans un processus plus général qui aboutira aux directives européennes relatives à l'évaluation environnementale ? En effet, en ce qui concerne la disposition relative au nécessaire avis d'une « autorité compétente en matière d'environnement » dans les directives européennes, on sait finalement peu de choses.

Il s'agit donc aussi, à travers cette recherche socio-historique, de contribuer à lever le voile sur la genèse des directives européennes en documentant le plus possible la participation d'acteurs français à ce processus.

Article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

Art. 2. — Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement. Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

Il fixe notamment :

D'une part, les conditions dans lesquelles les préoccupations d'environnement sont prises en compte dans les procédures réglementaires existantes ;

D'autre part :

- Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement,
- L'étude des modifications que le projet y engendrerait et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement ;
- Les conditions dans lesquelles l'étude d'impact sera rendue publique ;
- La liste limitative des ouvrages qui, en raison de la faiblesse de leurs répercussions sur l'environnement, ne sont pas soumis à la procédure de l'étude d'impact.

Il fixe également les conditions dans lesquelles le ministre chargé de l'environnement pourra se saisir ou être saisi, pour avis, de toute étude d'impact.

Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé à l'alinéa 1er du présent article est fondée sur l'absence d'étude d'impact, la juridiction saisie fait droit à la demande de sursis à exécution de la décision attaquée dès que cette absence est constatée selon une procédure d'urgence.

Encadré 1. Article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

En ce qui concerne le champ d'application de l'obligation d'étude d'impact sur l'environnement, la solution retenue en France, à cette époque, se distingue du modèle nord-américain (réalisation d'une pré-étude d'impact qui a pour objet de conclure si une étude d'impact détaillée s'avère ou non nécessaire (*screening*)). Elle repose en effet sur l'élaboration d'une liste des opérations assujetties à l'étude d'impact, qui fixe « *ne varietur* » le champ d'application de la procédure. « *Plus rigoureux, plus sécurisant aussi, notamment vis-à-vis du juge, ce mécanisme est aussi plus rigide et moins apte à prendre en considération le facteur tiré de la nature des milieux naturels*

concernés, ne serait-ce que parce qu'il repose sur une détermination a priori des impacts des projets sur l'environnement », souligne S. Hébrard³³.

Il est intéressant de souligner que l'étude d'impact est dès l'origine considérée par ses promoteurs comme relevant d'un process (même si ce terme n'est pas utilisé) et ne devant pas être réduit à un document administratif à produire une fois le projet arrêté. Cela est très clairement souligné par l'analyse de Serge Hébrard qui insiste sur la nécessité « de distinguer entre l'étude d'impact en tant que réflexion technique pendant l'élaboration du projet, susceptible de conduire à des modifications, et l'étude d'impact en tant que document, dossier administratif » (Hébrard, 1982, p.341)³⁴. On note donc dès la mise en place de l'obligation de réalisation d'études d'impact, que sont en présence, selon les acteurs considérés, des conceptions concurrentes de l'instrument et de sa place dans le processus de décision.

On a vu comment l'idée d'un agrément des bureaux d'études est rejetée à l'époque, par les associations elles-mêmes. Celles-ci plaident pour une formule qui évoque assez fortement le système de l'autorité environnementale, mais leurs propositions restent vaines.

Le cadre juridique issu de la loi et de son décret d'application se borne à prévoir une combinaison de trois formes de contrôle, selon la distinction opérée par S. Hébrard : ainsi, le contrôle de la qualité des études d'impact est considéré comme établi en pratique via (1) le contrôle administratif dans le cadre de l'instruction des projets ; (2) le « contrôle social » à travers leur mise à disposition au moment de l'enquête publique, (3) la possibilité de recours.

Deux de ces trois formes de contrôle sont donc des contrôles *a posteriori*. Au demeurant, il ne s'agit pas véritablement d'un système de contrôle pensé délibérément comme tel, la distinction que nous empruntons à Serge Hébrard renvoyant à son analyse du cadre juridique et du fonctionnement pratique qu'il autorise et non à une réflexion formalisée dans le cadre du la

³³ S. Hébrard ne cache pas sa préférence pour une troisième formule qui ne sera pas retenue : une troisième solution hybride semble combiner les avantages de chacun des deux systèmes précédents sans remettre en cause cette *summa-divisio*, puisqu'elle emprunte à l'un et à l'autre ses caractéristiques : il s'agit de la procédure québécoise, qui module le système des listes par le maintien d'un pouvoir discrétionnaire d'exiger une étude d'impact en dehors des cas prévus par les textes » (Hébrard, 1982, p.367). S. Hébrard déplore que « Le champ d'application de l'article 2 repose finalement en grande partie sur une détermination administrative, technique voire technocratique et non sur une détermination écologique des opérations soustraites ou assujetties à la procédure d'étude d'impact. La notion de risque écologique n'a jamais été réellement prise en considération » (Hébrard, 1982, p.388). Ainsi, « les critères et les seuils fixés dans la réglementation ne traduisent que partiellement, par leur rigidité, leur précision, voire leur excès d'uniformisation, l'innocuité ou la nocivité écologique effective des travaux et des aménagements. L'exclusion de la notion de risque écologique a conduit à élaborer un champ d'application qui n'est totalement satisfaisant ni pour les défenseurs de l'environnement, ni pour les maîtres d'ouvrage, soit par son laxisme, soit par sa sévérité » (Hébrard, 1982, p.405).

³⁴ Il souligne ainsi que « *Inévitablement le système proposé conduit (...) à privilégier l'action psychologique sur la règle de droit, à substituer la persuasion à la contrainte. En un mot l'étude d'impact en France est moins conçue comme un outil juridique que comme un outil pédagogique. C'est ce qui fait sa richesse mais aussi sa faiblesse, car tout l'édifice repose finalement sur la bonne volonté du maître d'ouvrage* » (Hébrard, 1982 :333-334).

préparation ou la discussion du texte. Comme nous l'avons déjà souligné il s'agit davantage de garde-fous. D'un point de vue juridique, il résulte de ces dispositions de la loi.

De ce fait, le contrôle de la qualité des études d'impact incombait par principe à l'administration décisionnaire. En effet même si aucune disposition expresse de la loi ne prévoit ce contrôle, cette formalité était une condition de la légalité des décisions finalement prises.

C'est à cette fin que l'Atelier central de l'environnement a été créé en vue d'accompagner les administrations dans le contrôle du contenu de certaines études d'impact, notamment lorsque le ministre décidait de s'en saisir³⁵.

Comme le montrent bien les titres d'un article paru en mars 1976 dans le journal *Le Monde* (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), cet atelier semblait bien appelé à constituer « une sorte de jury écologique chargé d'examiner les études préalables d'impact sur l'environnement ».

Cependant, les missions dévolues à l'Atelier central de l'environnement dans les mois et années suivantes restent à clarifier, et le rôle que cet organisme devait jouer ne semble pas s'être traduit par des actions concrètes³⁶.

C'est ce que la suite de nos investigations va permettre de clarifier.

M. Paul Granet annonce la création d'un « atelier central d'environnement »

Un atelier central d'environnement dont l'état-major sera constitué d'une dizaine d'architectes, d'urbanistes, d'ingénieurs et d'écologistes de haut niveau

va être créé dans les jours qui viennent, a annoncé M. Paul Granet, secrétaire d'Etat à l'environnement, au cours d'une conférence de presse le mardi 2 mars. Cet atelier sera une sorte de jury

écologique chargé d'examiner les études préalables d'impact sur l'environnement auxquelles tous les promoteurs de grands projets publics ou privés vont être astreints.

Les grands projets publics sous surveillance

Illustration 1 : *Le Monde*, 04 mars 1976

Les conditions d'élaboration du décret d'application de la loi de 1976 sont largement commentées à l'époque : en effet, le délai avec lequel le décret est paru a été interprété par de nombreux commentateurs comme une volonté d'éviter de se soumettre à la nouvelle obligation. En outre, il établit les modalités selon lesquelles l'étude d'impact sera mise à disposition du public. Le choix

³⁵ Le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature dispose dans son article 7 que « Le ministre chargé de l'environnement peut se saisir de sa propre initiative ou à la demande de toute personne physique ou morale des études d'impact. Il donne alors son avis au ministre dans les attributions duquel figure l'autorisation, l'approbation ou l'exécution de l'ouvrage ou de l'aménagement projeté ».

³⁶ Les indications quant à la date de création de cette instance sont fluctuantes. Il semblerait que ce soit 1976, cf. Ph. Billet, « L'évaluation environnementale, fondement de la prévention et de la réparation des atteintes à la biodiversité en droit français et communautaire, Approche critique », *R.J.E.* n° spécial, 2011, p. 73. Voir aussi P. Croze, Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi de finances pour 1977. Tome XII Qualité de la vie et environnement, *Doc. Sénat* n°67, Première session ordinaire 1976-1977, p.18.

de positionner cette publicité de l'étude d'impact (quand elle est prévue en amont de la décision) au moment de l'enquête publique, est considéré par les associations qui ont défendu la loi, comme un détournement de l'esprit du texte. L'enquête publique survient en effet trop tardivement pour que la dimension processuelle de l'étude d'impact puisse être effective. Dès lors on peut considérer que les conditions sont réunies pour que l'étude d'impact soit davantage considérée comme une formalité à remplir une fois un projet élaboré, plutôt que comme le catalyseur d'une dynamique de prise en compte des enjeux environnementaux dans sa conception même.

Le décret d'application de 1977 met en place un système de listes de projets dispensés d'étude d'impact (annexe I et II du décret) ou soumis obligatoirement à études d'impact (annexe III du décret), assorti à la prise en compte d'un seuil financier. Ce décret sera modifié à de nombreuses reprises pour être abrogé en 2007.

C'est bien plus tard, au moment du Grenelle de l'environnement, que la procédure d'étude d'impact sur l'environnement fait l'objet d'une réforme d'importance, avec la mise en place de la procédure dite du « cas par cas ».

C'est à l'issue de la loi Grenelle 2 qu'est réalisé un tournant dans la définition du champ d'application de l'étude d'impact, par le décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements³⁷.

Cette réforme est conçue et mise en œuvre dans un contexte sur lequel nous allons revenir, marqué par deux révisions successives de la directive « projets » en 1997 puis en 2003 pour aboutir à une nouvelle codification en 2011.

La transposition d'une des dispositions contenues aussi bien dans la directive projets dès 1985, que dans la directive Plans Programmes, à savoir la désignation d'une autorité compétente en matière d'environnement chargée de donner un avis sur les études d'impact dans le cadre des demandes d'autorisation, ne commence à être effective qu'à partir de 2005, l'Ae étant créée en 2009.

- Il faut donc attendre le début des années 2000 pour que, en application de directives européennes, l'idée d'un avis sur l'étude d'impact émis par une « autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement » trouve une traduction juridique. La mise en place de l'autorité environnementale renvoie donc d'abord à la nécessité de transposer des directives européennes. Si certains acteurs, notamment associatifs, soulèvent régulièrement le problème de la qualité des études d'impact, la création de l'Ae se fait en 2009 dans le cadre d'une démarche plus générale de mise en conformité du droit français à l'égard de la convention d'Aarhus et du droit européen, et non dans le but

³⁷ En application de l'article 230 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement.

d'apporter une réponse aux problèmes de qualité. La reconnaissance de la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement à partir de 2008 a sans doute joué un rôle important dans cette évolution. En effet la Charte de l'environnement, adoptée par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, dispose notamment dans son Article 7 que « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». La valeur constitutionnelle de l'article 7 de la Charte est reconnue par une décision du Conseil constitutionnel du 19 juin 2008 sur la loi relative aux organismes génétiquement modifiés., et par le Conseil d'Etat dans son arrêt d'assemblée du 3 octobre 2008, Commune d'Annecy.

Nous verrons que la question de la qualité insuffisante des études d'impact resurgit et fait l'objet de débats et rapports, de façon indépendante des réflexions sur la définition de l'autorité environnementale. Celles-ci débutent véritablement au moment où commence à s'amorcer l'idée de la création d'un Grand Ministère et c'est à l'aune de cette possible fusion que les scénarios sont envisagés.

En effet, tant qu'un ministre de l'environnement, autonome et distinct du ministère en charge de l'équipement et des transports existe, l'autorité environnementale « naturelle » est le ministère chargé de l'environnement et ses services déconcentrés. C'est la solution logique choisie dans la plupart des pays où un tel ministère autonome existe.

Mais les choses se compliquent à partir du moment où les compétences en matière d'environnement se trouvent au sein d'un ministère portant également des compétences d'aménageur. L'encadré ci-dessous montre ainsi une dualité de configurations dans les États membres de l'Union Européenne selon l'existence ou non d'un Ministère en charge spécifiquement de l'environnement.

Nous allons à présent retracer la genèse de l'autorité environnementale.

Quel processus aboutit au décret du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement³⁸.

La période 2005 – 2009 sera plus particulièrement étudiée : en effet le décret de 2009 vient désigner l'autorité environnementale prévue dans une loi de 2005³⁹. Pourquoi un tel délai ?

³⁸ 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.

³⁹ Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, article 1 : Le code de l'environnement est ainsi modifié : 1° Le deuxième alinéa de l'article L. 122-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Cette étude d'impact est transmise pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement par l'autorité chargée d'autoriser ou d'approuver ces

Comment la France se positionne sur la question de la transposition des directives européennes sur le sujet ? C'est ce que nous retraçons dans le chapitre suivant.

aménagements ou ces ouvrages. » 2° L'article L. 122-3 est complété par un III ainsi rédigé : « III. - Il désigne l'autorité administrative saisie pour avis en application du deuxième alinéa de l'article L. 122-1 et détermine les conditions dans lesquelles cet avis est élaboré et mis à la disposition du public. ». Le décret désignant l'autorité environnementale restait à prendre, comme l'explique la circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation de l'avis de l'autorité environnementale (DEV0917293C) (non publiée au JO, cette circulaire est disponible en annexe 2).

Chapitre 2. La création de l'Autorité environnementale : la lente et laborieuse transposition des directives européennes

L'avis d'une autorité compétente en matière d'environnement est exigé dès la directive 85/337/CEE⁴⁰ dans son article 6 qui dispose que « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation. A cet effet, les États membres désignent les autorités environnementales à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas* ». Or nous venons de voir qu'il faut attendre 2009 pour que soit créée l'Ae.

Que s'est-il passé entre 1985 et 2009 ? Pourquoi un tel délai dans la transposition en France de cette exigence ?

L'Ae est souvent présentée comme « issue du Grenelle de l'environnement », ainsi qu'on l'a déjà évoqué dans le chapitre précédent. Cette formulation est correcte, comme on le verra, mais masque néanmoins le processus qui a précédé et rendu possible ce moment décisif du Grenelle. En effet, la création de l'Ae en France procède de la transposition, que l'on peut qualifier de lente et laborieuse, des deux directives européennes en matière d'évaluation environnementale : d'une part, la directive projets de 1985 et révisée à plusieurs reprises ; et d'autre part, la directive Plan Programmes adoptée en 2001. Ainsi la création de l'Ae en 2009 relève du mouvement de rattrapage qu'a constitué le Grenelle en ce qui concerne la transposition de directives européennes, de façon plus générale⁴¹.

C'est à partir de 2004 et 2005 qu'est véritablement engagée la réflexion autour de la mise en œuvre de la désignation de l'autorité environnementale compétente en matière d'environnement. Le début de la transposition survient en 2004 et concerne les plans programmes, puis dans un second temps, à partir de 2005, la question des dispositions à prendre en ce qui concerne les projets est étudiée.

⁴⁰ Codifiée actuellement par la directive 2011/92/UE.

⁴¹ Lacroix, Zaccai.

A. 2004 – 2005 : Les premiers textes encadrant l'existence d'un avis d'une autorité sur l'évaluation des impacts sur l'environnement

Les premiers textes s'inscrivent dans un contexte de révisions de la directive projet (1997 et 2003), et d'adoption de la directive PP (2001). C'est en 2004 que survient, à propos des plans programmes, la première concrétisation de dispositions prévoyant un avis d'une autorité compétente.

1. Une solution définie dès 2004 en ce qui concerne les PP

L'avis d'une autorité compétente en matière d'environnement est exigé dès la directive 85/337/CEE⁴² dans son article 6 qui dispose que « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation. A cet effet, les États membres désignent les autorités environnementales à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas* ».

Deux révisions de la directive projet ont été opérées en 1997 puis en 2003 : en 1997 par la directive 97/11/CE du 03/04/1997 pour une transposition par les États membres en mars 1999, puis par la directive 2003/35 du 25/06/2003 pour une transposition par les États membre au 25/06/2005.

- La révision de la directive EIE en 1997 intervient notamment pour tenir compte des enseignements du rapport sur la mise en œuvre de la directive 85/337/CEE, adopté par la Commission le 2 avril 1993. En effet ce rapport montre qu'il est nécessaire d'introduire des dispositions visant à clarifier, compléter et améliorer les règles relatives à la procédure d'évaluation, afin de garantir que ladite directive soit appliquée d'une manière de plus en plus harmonisée et efficace. Cette révision vise notamment à compléter la liste des projets ayant des incidences notables sur l'environnement et qui, de ce fait, doivent, en règle générale, être soumis à une évaluation systématique.
- La révision de la directive EIE en 2003 a permis d'intégrer certaines dispositions de la convention d'Arhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement. Cette convention a été signée par la Communauté européenne et ses États membres en 1998. Elle vise à impliquer davantage les citoyens européens dans le processus décisionnel quand leur environnement est concerné.

42 Codifiée actuellement par la directive 2011/92/UE.

Entre ces deux premières révisions de la directive EIE, en 2001, est adoptée la directive plans programmes qui exige elle aussi l'avis d'une autorité compétente en matière d'environnement dans la procédure d'élaboration de la décision approuvant un plan programme, par le paragraphe 3 de l'article 6 de la directive 2001/42/CE qui dispose que « *Les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre des plans et de programmes* ».

C'est l'adoption de la directive plans programmes qui semble initier un mouvement de prise au sérieux de la nécessité de concrétiser les dispositions prévues en matière d'avis des autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement ou susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales. Selon R. Romi, cette directive, et l'obligation d'évaluer les incidences sur l'environnement non seulement des projets, mais aussi des plans programmes, auraient « modifié notablement les pratiques, sinon les esprits »⁴³.

Dans le cadre de la transposition de cette directive, il s'agit d'abord de définir les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. C'est ce qui est fait par une ordonnance du 3 juin 2004⁴⁴. C'est dans cette ordonnance de juin 2004 que la mention de l'avis d'une autorité compétente en matière d'environnement apparaît pour la première fois, comme le montre l'encadré ci-dessous qui reproduit de larges extraits de l'article L. 122 du Code de l'Environnement à la date de l'adoption de l'ordonnance de 2004.

« Art. L. 122-4. - I. - Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation de travaux ou prescrire des projets d'aménagement, sont applicables à la réalisation de tels travaux ou projets doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions prévues par la présente section. (...)»⁴⁵

43 Romi et al. p. 115. Selon lui « A cet égard, les innovations des deux lois Grenelle sont finalement mesures et participent d'un 'mouvement naturel' » (ibid.).

44 Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition 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. JO n°129 du 5 juin 2004.

45 « Doivent comporter une telle évaluation : « 1° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification adoptés par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à l'énergie ou à l'industrie, aux transports, à la gestion des déchets ou à la gestion de l'eau, aux télécommunications, au tourisme ou à l'aménagement du territoire qui ont pour objet de fixer des prescriptions ou des orientations avec lesquelles doivent être compatibles les travaux et projets d'aménagement entrant dans le champ d'application de l'étude d'impact en application de l'article L. 122-1;

« 2° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification adoptés par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, autres que ceux mentionnés au 1° du présent article, qui ont pour objet de fixer des prescriptions ou des orientations avec lesquelles doivent être compatibles les travaux ou projets d'aménagement s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

« La liste des documents mentionnés au 2° est établie en prenant en compte la nature des travaux ou projets auxquels ils sont applicables et la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés.

« II. - L'évaluation environnementale des plans, schémas, programmes et autres documents de planification mentionnés aux articles L. 121-10 du code de l'urbanisme et aux articles L. 4424-9 et L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales est régie par les dispositions des articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme.

« III. - Les projets de plans, schémas, programmes et autres documents de planification qui déterminent l'utilisation de territoires de faible superficie ne sont pas soumis à l'évaluation prévue par la présente section si leur application

« Art. L. 122-6. - L'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du document sur l'environnement. Ce rapport présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement. Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu.

« Le rapport environnemental contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le plan ou le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur.

« **Art. L. 122-7. - La personne publique responsable de l'élaboration d'un plan ou d'un document transmet pour avis à une autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement:**

« - **soit le projet de plan ou de document élaboré en application du I de l'article L. 122-4, accompagné du rapport environnemental ;**

« - **soit la décision motivée de ne pas réaliser l'évaluation environnementale d'un projet de plan ou de document en application du III de l'article L. 122-4.**

« **A défaut d'être émis dans un délai de trois mois, l'avis est réputé favorable.**

« **L'autorité de l'État compétente en matière d'environnement est consultée, en tant que de besoin, sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental.**

« Art. L. 122-8. - Le rapport environnemental est rendu public avant l'adoption du plan ou du document.

« Le projet de plan ou de document et le rapport environnemental auquel sont annexés, le cas échéant, les avis recueillis en application de l'article L. 122-7 sont mis à la disposition du public dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

« Lorsque le projet de plan ou de document est soumis à enquête publique, celle-ci tient lieu de mise à disposition du public au sens du présent article.

« Art. L. 122-9. - Les projets de plans ou de documents dont la mise en œuvre est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un autre État membre de la Communauté européenne sont transmis aux autorités de cet État, à la demande de celles-ci ou à l'initiative des autorités françaises. (...)

« Art. L. 122-10. - I. - Lorsque le plan ou le document a été adopté, l'autorité qui l'a arrêté en informe le public, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement et, le cas échéant, les autorités des autres États membres de la Communauté européenne consultés. (...) »

En mai 2005, un décret d'application de l'ordonnance de 2004 précise les plans et programmes concernés, et l'autorité compétente pour donner son avis dans son article 3. Il s'agit du ministre chargé de l'environnement ou des préfets.

Article 3 du décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁴⁶.

I. - La personne publique responsable de l'élaboration d'un plan ou document appartenant à une catégorie figurant sur la liste mentionnée à l'article 1er saisit de son projet l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement afin qu'elle émette son avis sur le projet de plan ou de document et le rapport environnemental.

n'est pas susceptible d'avoir d'incidence notable sur l'environnement compte tenu notamment de la sensibilité du milieu, de l'objet du plan ou du contenu du projet.

« IV. - Les plans et documents établis uniquement à des fins de défense nationale ou de protection civile ne sont pas soumis à une évaluation environnementale.

« Art. L. 122-5. - À l'exception de celles qui n'ont qu'un caractère mineur, les modifications apportées aux plans et documents soumis aux dispositions du I de l'article L. 122-4 donnent lieu soit à une nouvelle évaluation environnementale, soit à une actualisation de celle qui a été réalisée lors de leur élaboration.

46 JORF n°124 du 29 mai 2005.

II. - L'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement mentionnée à l'article L. 122-7 du code de l'environnement est :

- le ministre chargé de l'environnement pour les plans et documents entrant dans les catégories énumérées aux 1°, 2° et 10° de l'annexe du présent décret ;
- le préfet de région pour les plans et documents entrant dans les catégories énumérées aux 8°, 9°, 13°, 14° et 15° de l'annexe du présent décret et le plan de déplacements urbains d'Île-de-France prévu par l'article 28-3 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ;
- le préfet coordonnateur de bassin pour les plans et documents entrant dans les catégories énumérées au 5° de l'annexe du présent décret ;
- le préfet pour les plans et documents entrant dans les autres catégories énumérées dans l'annexe du présent décret.

III. - Le projet de plan ou de document et le rapport environnemental sont adressés à l'autorité mentionnée au II au moins trois mois avant l'ouverture de l'enquête publique, le début d'une procédure équivalente de consultation du public prévue par un texte particulier ou le début de la procédure de mise à disposition du public prévue à l'article 5 du présent décret. L'avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans un délai de trois mois.

IV. - Lorsque cette autorité est le préfet, celui-ci saisit le service régional de l'environnement concerné qui prépare l'avis en liaison avec les autres services de l'État compétents.

Ainsi en ce qui concerne les plans et programmes, sont instaurées de manière simultanée l'obligation d'évaluer leurs incidences sur l'environnement, et l'obligation de recueillir sur ces évaluations, un avis d'une autorité compétence en la matière.

Les choses sont plus complexes en ce qui concerne les projets, pour lesquels, comme on l'a vu, une pratique de l'étude d'impact est déjà installée depuis 1976 – 1977, la France étant pionnière parmi les États membres de l'Union européenne. Tout se passe comme si, du fait de cette avance, la France s'était sentie peu concernée par la directive de 1985, voire exonérée d'une transposition de certaines de ses dispositions.

2. 20 ans après la directive EIE, un début de transposition concernant les projets

L'année 2005 constitue un tournant et ce sont trois facteurs partiellement indépendants et sans doute d'inégale importance, qui vont conduire à mettre à l'agenda la transposition de la directive européenne de 1985 en matière d'autorité environnementale.

Il s'agit d'une première réforme de simplification qui conduit à la suppression de « l'instruction mixte » ; de mises en demeure de la France par la Commission Européenne à partir d'octobre 2005 ; et de l'adoption de la Charte de l'environnement, à l'issue notamment de la ratification par la France de la convention d'Arhus.

La suppression de « l'instruction mixte ».

Prise dans le cadre de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit, l'ordonnance du 19 septembre 2003 supprime la procédure qui imposait, depuis 1952, de soumettre aux administrations centrales les grands projets d'équipement (tramway, voies ferrées, ponts) déjà

instruits au niveau local par les représentants de l'État⁴⁷. Il s'agit d'accélérer la réalisation des infrastructures⁴⁸.

L'instruction mixte a pu être considérée comme répondant - à tort ou à raison - aux exigences des directives européennes en matière d'avis d'autorités ayant des compétences spécifiques en matière d'environnement pour les projets faisant l'objet d'étude d'impact. C'est pourquoi à la suite de l'abrogation de l'instruction mixte, une circulaire du Premier ministre datée du 5 octobre 2004 a précisé les conditions dans lesquelles devaient être consultés les services de l'État pour les projets de l'État soumis à étude d'impact⁴⁹.

Toutefois cette disposition demeurait juridiquement fragile, en particulier lorsque le maître d'ouvrage était une collectivité territoriale ou un opérateur privé. La loi n°2005-1319 du 29 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire a donc introduit, dans le code de l'environnement, l'obligation de transmettre les études d'impact, pour avis, à une « autorité de l'État ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement ».

Or un an plus tard, le décret d'application de cet article n'est toujours pas adopté.

C'est une annexe à la lettre de mission adressée le 15 janvier 2007 par Bernard Brillet, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'environnement, à l'Inspection Générale de l'Environnement qui permet de saisir ces éléments de contexte. La mission, sur laquelle nous allons revenir, porte sur « deux sujets étroitement liés » : l'autorité environnementale et le champ de l'étude d'impact. Avant d'aller plus loin, il convient de rappeler des étapes clés survenues dans le contexte international et national, qui permettent de mieux comprendre le contexte de l'époque, marqué par la consolidation des exigences en matière d'information et de participation du public.

De la Convention d'Aarhus à la Charte de l'environnement : l'affirmation de nouvelles exigences en matière d'information et de participation du public

L'obligation d'information et de participation du public est reconnue par le droit européen dès la directive de juin 1990 et s'est considérablement renforcée par la suite, notamment avec la directive sur l'information environnementale de janvier 2003 et sur la participation à l'élaboration des politiques de mai 2003.

47 Voir l'ordonnance n°2003-902 du 19 septembre 2003 portant suppression de procédures administratives de concertation applicables à certains projets de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'État et de ses établissements publics ainsi que des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics en relevant. Décret n°2003-1205 du 18 décembre 2003 portant abrogation des décrets d'application de la loi n°52-1265 du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes.

48 Le texte ne s'applique pas aux projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages pour lesquels la décision d'ouvrir l'enquête publique a été prise avant le 21 septembre, date de publication de l'ordonnance au « Journal officiel ».

49 Circulaire adressée par le Premier Ministère aux Préfets, du 5 octobre 2004 relative à la concertation applicable aux projets de travaux, d'aménagement et d'ouvrages de l'État et des collectivités territoriales (texte non paru au JO). DEVD0540002C.

La Convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite convention d'Aarhus, est adoptée le 25 juin 1998 et entrée en vigueur le 30 octobre 2001. Cette convention reconnaît des obligations envers les générations futures et lie les droits environnementaux et les droits de l'homme, par référence à l'article 1 de la Déclaration de Stockholm de juin 1972 sur l'environnement humain. Ratifiée par la France en 2002 et entrée en vigueur la même année⁵⁰, elle accorde des droits au public et impose aux Parties et aux autorités publiques des obligations concernant ses trois piliers (accès à l'information, participation du public et accès à la justice).

La convention a donné lieu en 2003 à deux directives européennes qui sont venues renforcer l'information et la participation du public en matière d'environnement : la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ; et la directive 2003/35 du 26 mai 2003 modifie sensiblement en la complétant, la directive EIE en ce qui concerne la participation du public et à l'accès à la justice. Cette même année 2003 est adopté à Kiev le protocole sur les registres des déchets et transferts de polluants, qui découle lui aussi de la convention d'Aarhus. Entré en vigueur, il vise à améliorer l'accès du public à l'information et est annexé dès son adoption à la convention d'Aarhus.

En 2004, la directive 2004/35 du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux précise les procédures de recours. Il convient également de citer la directive 2007/2 du 14 mars 2007, dite INSPIRE, qui conforte la qualité des informations de la directive de 2003 en établissant une infrastructure d'information géographique au niveau de l'Union visant notamment à l'interopérabilité, au partage et à la mise à disposition des données. Cette infrastructure est un ensemble de services d'information disponibles sur internet, répartis sur les sites des différents acteurs concernés, la directive s'appliquant aux données géographiques détenues par les autorités publiques, dès lors que ces données sont sous forme électronique et qu'elles concernent l'un des thèmes figurant dans les annexes de la directive. La directive impose aux autorités publiques, d'une part de rendre ces données accessibles au public en les publiant sur Internet, d'autre part de les partager entre elles.

Avec la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, la Charte de l'environnement crée des droits et des devoirs introduits dans le préambule de la Constitution. Comme cela a pu être relevé dans différents rapports consacrés à l'autorité environnementale, la Charte de l'environnement marque ainsi « une évolution importante dans la hiérarchie des normes en France puisque la France est le « seul Etat membre de l'Union européenne à disposer d'une norme supérieure, formellement extérieure à la Constitution et qui entraîne des conséquences juridiques et judiciaires majeures : les principes de prévention, de précaution, de l'information-participation et pollueur-payeur du code de l'environnement acquièrent une force constitutionnelle et sont complétés par les principes

50 Loi n°2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la convention d'Aarhus et décret 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la Convention d'Aarhus.

d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques, de responsabilité et d'éducation »⁵¹.

Le tournant de 2005 : le France mise en demeure par la Commission européenne

Le 18 octobre 2005, la Commission européenne adresse à l'État français une mise en demeure pour transposition incomplète de la directive précitée. Malgré la réponse apportée par les autorités françaises le 22 décembre 2005, la Commission a confirmé cette mise en demeure le 12 décembre 2006. Les griefs portent principalement sur le champ des études d'impact. La Commission conteste notamment certains seuils, comme celui de 1,9 millions d'euros, retenu, par la réglementation française pour soumettre certaines catégories de projets à étude d'impact.

La mise en demeure découle du rapport établi en 2003 par la Commission européenne⁵² qui va conduire à des échanges notamment avec sa direction générale (Environnement) chargé de ce sujet.

La révision de la directive EIE survenue en 1997 prévoyait que 5 ans après la notification de la directive, la Commission adresserait au conseil un rapport sur son application et son efficacité, élaboré sur la base d'un échange d'informations avec les États membres sur l'expérience acquise dans l'application de la directive. Le rapport porte à la fois sur l'efficacité des modifications apportées par la directive 97/11/CE et plus généralement sur l'efficacité de la directive EIE. Il est établi sur la base d'un questionnaire envoyé à chaque État membre par la DG Environnement.

Dès lors se pose la question soit d'une adaptation à la marge du dispositif français, soit d'une refonte plus complète. À la suite de la première mise en demeure, plusieurs options sont envisagées quant au choix de l'autorité environnementale. Pour les plans et programmes, le ministère chargé de l'environnement pour les documents adoptés au niveau national, et le préfet s'appuyant sur le service régional de l'environnement (DRIRE ou DIREN), pour les autres documents. C'est dans ce contexte et sur une suggestion du ministère de l'intérieur que le cabinet du Premier ministre étudie d'abord une solution, dite d'externalisation où :

- « - l'autorité serait le ministère de l'environnement pour les projets décidés au niveau national
- le préfet serait le préfet de région dans les autres cas
- le pétitionnaire fournirait, en même temps que l'étude d'impact, une analyse environnementale indépendante réalisée par un bureau d'étude agréé

Cette analyse, complétée le cas échéant par un avis ou un commentaire de l'autorité environnementale, serait jointe au dossier d'enquête publique ».

51 CGEDD, L'autorité environnementale en directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, Rapport n°007285-01, juin 2011, page 16. Rapport établi par Bertrand Brillet, Jean Chapelon, Marie-Pierre Doizelet, Alain Féménias, Jérôme Laurent, Eric Sesboue.

52 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application et l'efficacité de la directive EIE (directive 85/337/CEE modifiée par la directive 97/11/CE) – Les résultats de l'application de la Directive EIE par les États membres / COM/.2003/0334 final.

Ce dispositif peut surprendre, dans la mesure où il suppose un agrément des bureaux d'études qui n'existe pas ; de plus, faire considérer qu'une analyse fournie et donc prise en charge par le pétitionnaire puisse être « indépendant » pose question.

De fait, « il est apparu que cette solution nécessitait des modifications législatives et un délai significatif de mise en œuvre (montage du dispositif d'agrément). Le MEDD va donc étudier un autre dispositif en deux temps, avec un décret provisoire confiant le rôle d'autorité environnementale au ministre de l'environnement, celui-ci pouvant déléguer ses compétences au préfet, et des articles de loi, un décret et un arrêté en vue de l'externalisation »⁵³.

C'est à la suite des consultations des ministères et directions concernées que l'externalisation est finalement jugée comme non appropriée, notamment pour les installations classées. En effet, « un dispositif dans lequel le ministère chargé de l'environnement déléguerait sa compétence à un préfet semblait fragile juridiquement, difficile à mettre en œuvre et peu compatible avec les dispositions de déconcentration de compétences de l'État »⁵⁴.

Dans ces discussions, le MEDD plaide pour une autorité spécifique, que l'on pourrait distinguer des autorités responsables des arbitrages de la vie d'un projet. Il souhaite un dispositif générique non spécifique à telle ou telle procédure particulière.

Plusieurs ministères se prononcent pour « une solution où, hormis pour les projets de décision nationale, l'autorité désignée serait le préfet de département, celui-ci confiant la rédaction de l'avis soit à la DIREN, soit à la DRIRE, soit à l'inspection des installations classées compétente sur le dossier concerné (cas des ICPE : DRIRE, DDSV, STIIC, autre service le cas échéant) »⁵⁵. Un texte de décret allant de ce sens a été rédigé.

Ce dispositif soulève alors plusieurs questions :

- Des questions pratiques concernant le nombre de dossiers à traiter et les modalités de collaboration entre services régionaux et départementaux
- Des questions méthodologiques concernant le contenu et la portée de l'avis
- Des questions juridiques : les dispositions concernant les installations classées pouvant être intégrées soit dans un texte général, soit dans le décret spécifique à ces installations
- De principe car, pour le MEDD, la notion d'autorité » spécifique n'est pas parfaitement transcrite.

C'est donc pour trouver une issue à cette situation qu'une mission est confiée à l'Inspection Générale de l'Environnement C'est ainsi qu'en janvier 2007 le ministère de l'environnement, à l'initiative de Bernard Brillet, qui était à l'époque directeur de cabinet adjoint de la ministre Nelly Ollin, confie à l'IGE une mission visant à envisager les solutions possibles pour déterminer qui

53 Annexe à la lettre de mission précitée, adressée à l'IGE par Bernard Brillet.

54 Annexe la lettre de mission adressé par Bernard Brillet à l'IGE.

55 Ibid.

pouvait être l'autorité environnementale. Michel Badré et Thierry Lavoux sont désignés pour effectuer cette mission de l'IGE. Le rapport est rendu le 28 mars 2007⁵⁶.

B. Le rapport Badré – Lavoux du 28 mars 2007

C'est dans ce contexte de menaces de contentieux communautaire que la mission est chargée de produire des préconisations dans un délai de quatre mois, concernant deux sujets considérés comme étroitement liés : l'autorité environnementale et le champ des études d'impact.

La lettre de mission, datée du 15 janvier 2007 précise les aspects à traiter sur chacun des deux sujets : *« Sur le premier thème, il paraît utile de procéder à un examen approfondi de toutes les alternatives, y compris celles nécessitant des adaptations législatives : externalisation ; préfet de région ou de département ; services de l'État, ministre déléguant ou non ses compétences ; organismes publics à vocation techniques, commissions spécialisées, etc. »*.

Quant au champ des études d'impact, *« il paraît nécessaire de définir la position française en réponse à la lettre de mise en demeure de la Commission précitée qui estime notre transposition insuffisante alors même qu'il est couramment admis qu'en France le recours à la procédure d'étude d'impact est plus fréquente que dans les autres pays européens »*.

« Nous avons finalement rendu un rapport décrivant différentes formules possibles pour mettre en place une autorité environnementale qui soit conforme à la lettre et à l'esprit de la directive, sans situation de conflit d'intérêt. Parmi les solutions, le rapport envisageait la création d'une autorité administrative indépendante, celle d'un établissement public administratif ad hoc, ou un dispositif qui « sanctuarise » l'élaboration de l'avis dans le cadre de l'administration existante. Mais ce dernier cas était un peu plus compliqué et nous n'y croyions pas vraiment. On envisageait cette dernière solution assez mollement, en pensant qu'elle ne serait pas la bonne » (MB – 31).

Ici il nous faut rappeler que l'année 2007 est une année électorale, et que le rapport rédigé par Michel Badré et Thierry Lavoux est rendu juste avant l'élection présidentielle.

Comme évoqué plus haut, les premiers mois succédant à l'élection de Nicolas Sarkozy sont marqués à la fois par le processus très intense du Grenelle de l'environnement, lancé dès le mois de juin ; et par la création du « Grand Ministère », qui inaugure le vaste chantier de la révision générale des politiques publiques. Le premier gouvernement Fillon crée un ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, dont le premier titulaire est Alain Juppé, et qui est positionné en deuxième position de l'ordre protocolaire. Sont ainsi fusionnés les services des trois ministères de l'Écologie, de l'Équipement et de l'Industrie au sein d'un seul ministère qui rassemble des ingénieurs issus de trois grands corps de l'État : Mines ; Ponts et

56 Inspection générale de l'environnement (IGE), *Autorité environnementale et étude d'impact*, rapport établi par Michel Badré et Thierry Lavoux, IGE/07/002, 28 mars 2007, 32 pages + annexes.

Chaussées ; Génie Rural des Eaux et Forêts. La rupture que constitue cette innovation institutionnelle est analysée dans l'ouvrage de référence de Pierre Lascoumes et al. 2014.

Vice-président du Conseil général des ponts et chaussées depuis 2002, Claude Martinand est le premier à occuper la fonction de vice-président du CGEDD. C'est à ce titre qu'il constitue un des personnages-clés de la création de l'Ae, comme on va le voir.

Claude Martinand⁵⁷, né à Lyon le 2 novembre 1944. Il passe son baccalauréat au Lycée Lalande à Bourg-en-Bresse, et poursuit ses études à Blaise Pascal à Orsay et Louis-le-Grand à Paris. Ancien élève de l'Ecole polytechnique (promotion 64), il sort en 1969 dans le corps des Ponts et Chaussées. Dans un premier temps « Il choisit de commencer sa carrière administrative « sur le terrain » pendant huit ans, au contact direct des hommes et des choses, dans des services extérieurs du ministère de l'Équipement »⁵⁸. Il est ainsi Chef de la division des tracés au Centre d'études techniques de l'équipement de Bordeaux (1969-1971), puis Chef de l'arrondissement opérationnel autoroutes de la Gironde avec la construction du viaduc de Cubzac sur la Dordogne (1971-1974), Chef de service de l'urbanisme opérationnel (1974-1977) et Chargé de mission, puis Secrétaire général adjoint du Groupe central des villes nouvelles (1977-1981).

De 1979 à 1989 Claude Martinand est Adjoint du chef de la mission des études et de la recherche du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. Puis, de 1981 à 1984, il est directeur adjoint puis directeur du cabinet du ministre Charles Fiterman, période marquée par des moments de contestations notamment avec une grande grève des routiers. Après ce passage en cabinet, de 1984 à 1989, Claude Martinand dirige l'Institut géographique national (IGN), « qu'il transforma, dans un contexte difficile, sachant marier sa nature de service public, fortement marquée, et sa nécessaire évolution dans un sens commercial pour diffuser largement sa production de cartes ».

Directeur des affaires économiques et internationales au Ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme (1989-1997). En 1997, il propose la création de l'établissement public Réseau ferré de France (RFF), dont il devient pour cinq ans le premier président.

« Claude fut le premier chef du corps des ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts, à la création duquel il a apporté une contribution décisive ». De 2002 à 2010, il est vice-président du Conseil général des ponts et chaussées, devenu en 2008 le Conseil général de l'environnement et du développement durable. C'est durant cette période qu'il prend part aux réflexions sur la création de l'Autorité environnementale.

Après son départ à la retraite en novembre 2011, il fut membre du collège de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), dès sa création, fonction qu'il exerçait encore à la veille de sa disparition.

Avant le décret de 2009, la création de l'Ae sous la forme qu'on lui connaît aujourd'hui est évoquée dans le décret de juillet 2008 qui organise la fusion du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) et de l'Inspection générale de l'environnement pour créer le CGEDD. Il indique que le CGEDD comprend une « formation d'autorité environnementale », présidée par le vice-président du CGEDD, assisté d'un vice-président délégué.

Extrait de l'article 1 du Décret n° 2008-679 du 9 juillet 2008 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable, JO du 10 juillet 2008

(...) (Le CGEDD) « siège en formation d'autorité environnementale pour l'exercice des pouvoirs qu'il tient du II. de l'article R.122-1-1 et de l'article R.122-19 du code de l'environnement ainsi que de l'article R. 121-

57 Sources : Christian Leyrit et Jean Chapon, « Claude Martinand (64), grand ingénieur et serviteur de l'État », *La Jaune et la Rouge*, n°678, octobre 2012. Notice Wikipédia. Comité d'histoire : <https://www.histoire-dac.developpement-durable.gouv.fr/biographies.xsp?biographie=MARTINAND-CLAUDE>; Voir aussi *De l'esprit de Vauban aux enjeux de Johannesburg : hommage à Claude Martinand* (préf. Jean-François Roverato et Patrice Parisé), Paris, La Documentation Française, 2016, 360 p.

58 Christian Leyrit et Jean Chapon, « Claude Martinand (64), grand ingénieur et serviteur de l'État », *La Jaune et la Rouge*, n°678, octobre 2012.

15 du code de l'urbanisme. Il siège également dans cette formation à la demande du ministre chargé de l'environnement pour conseiller ce dernier dans l'exercice des pouvoirs qu'il tient du I de l'article R. 122-1-1 du code de l'environnement. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable, siégeant en formation d'autorité environnementale, adopte une synthèse annuelle des avis qu'il rend sur le fondement du présent article. (...) Lorsqu'il siège en formation d'autorité environnementale, il peut donner délégation au président de cette formation pour décider si le projet doit faire l'objet d'une étude d'impact suite à l'examen au cas par cas réalisé au titre de l'article R. 122-3 du code de l'environnement.

Article 6 (extrait) La formation d'autorité environnementale est composée de membres, permanents ou associés, désignés par le ministre chargé de l'environnement en raison de leurs compétences en matière d'environnement, sur proposition du vice-président formulée après concertation avec le commissaire général au développement durable et avis du bureau. Son président est désigné dans les mêmes conditions parmi les membres permanents. Sauf circonstances exceptionnelles, l'effectif des membres associés est au plus égal au tiers de l'effectif des membres de cette formation.

Le décret prévoit que la formation d'autorité environnementale comporte, outre les membres permanents issus des corps représentés, des membres associés, ayant voix délibérative dans le cadre des compétences attribuées à la formation d'autorité environnementale. Ces membres associés sont « *des personnalités qualifiées dans les domaines énumérés à l'article 1er que le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire nomme en cette qualité, sur proposition du vice-président après accord, le cas échéant, du ministre auprès duquel ils exercent leurs fonctions. Les membres associés sont nommés pour une durée de trois ans renouvelable* ».

En novembre 2008, Michel Badré est nommé vice-président délégué de l'autorité environnementale⁵⁹.

Si la présence de membres associés contribue à asseoir l'indépendance de la formation d'autorité environnementale, cette indépendance peut ne pas apparaître totalement évidente dans cette première configuration. Des discussions vont s'engager qui vont déboucher sur le décret n°2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement ; et sur le décret n° 2009-951 du 29 juillet 2009 relatif aux emplois de vice-président, de président de l'autorité environnementale, de président de section et de président de la commission permanente des ressources naturelles du Conseil général de l'environnement et du développement durable. À travers ces deux textes qui se complètent, c'est bien une distinction nette qui est opérée entre le président de l'Autorité environnementale et le vice-président du CGEDD.

Extraits du décret n° 2009-951 du 29 juillet 2009 relatif aux emplois de vice-président, de président de l'autorité environnementale, de président de section et de président de la commission permanente des ressources naturelles du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Article 1 : Au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable sont dotés d'un statut d'emploi les emplois de vice-président, de président de l'autorité environnementale, de président de section et de président de la commission permanente des ressources naturelles.

59 Arrêté du 3 novembre 2008 portant nomination du vice-président délégué et des membres de l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Article 2 (extrait) : Le vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable assure la direction du conseil. A ce titre, il dirige les travaux des membres du conseil ainsi que ceux des fonctionnaires ou agents qui y sont affectés ou qui sont mis à sa disposition.

Le président de l'autorité environnementale exerce les fonctions définies par le décret du 30 avril 2009 susvisé.

Alors que le vice-président et les présidents de section du Conseil général de l'environnement et du développement durable sont choisis parmi les ingénieurs généraux des ponts et chaussées et les inspecteurs généraux de l'équipement ayant atteint l'échelon spécial de leur grade (article 4), le « président de l'autorité environnementale est choisi parmi les fonctionnaires relevant de l'une des trois fonctions publiques et appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois dont l'indice terminal est supérieur ou égal à la hors-échelle C, et qui sont classés dans un grade d'avancement » (article 5).

La restitution des enjeux de cette dernière séquence, et de la manière dont elle s'est déroulée, va nous permettre d'évoquer les deux acteurs qui en ont façonné les contours, non sans un moment de tension. Nous allons ainsi voir, à travers le prochain développement, le rôle joué par Claude Martinand et par Michel Badré.

C. 2008 – 2009 : La négociation de l'autonomie de l'Ae au sein du CGEDD

« Notre rapport de mission avait été rendu depuis longtemps mais les discussions se poursuivaient entre les services du ministère. Je pense que c'est à ce moment-là que l'idée de retenir notre 3^{ème} option mais en rattachant l'Autorité environnementale de niveau national au nouveau Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), en cours de constitution, a été proposée, sans doute (mais je n'en suis pas sûr) en premier par Claude Martinand. Je peux certifier en tout cas que l'idée n'était pas venue de moi : je n'en revendique pas la paternité »⁶⁰.

Avec la modestie dont il est coutumier, Michel Badré relate en ces termes le rôle de Claude Martinand dans le choix d'une solution parmi celles que distinguait le rapport Badré – Lavoux de 2007. De fait, c'est selon une double – voire une triple – paternité qui semble avoir donné naissance à l'Ae du CGEDD en 2009. La première ébauche de ce qui sera l'Ae se fait via le décret qui crée le CGEDD. Cette ébauche va cependant être remise sur le métier et très rapidement redessinée, à l'issue d'échanges entre Claude Martinand et Michel Badré, mais aussi Philippe Ledenvic.

Comme on va le voir, Michel Badré va jouer un rôle tout à fait central dans la définition de la forme donnée à l'autorité environnementale, et dans l'affirmation de son indépendance. Avant de voir le rôle qu'il a joué dans la définition des contours de la nouvelle institution, puis dans la construction de ses modalités de fonctionnement, il faut évoquer son parcours, qui est celui d'un

60 Entretien avec Patrick Février.

haut-fonctionnaire issu du corps du GREF, dont toute la carrière est liée aux questions environnementales.

1. Une carrière dédiée à l'environnement

Né le 8 mars 1948 à Colmar, Michel Badré est issu d'une famille de forestiers, ainsi qu'il le dit lui-même « *on a été forestier de père en fils dans ma famille depuis cinq générations* »⁶¹. Son père était Ingénieur général des Eaux et Forêts. Son frère, Denis Badré, IGREF aussi et homme politique, sera directeur de l'ENGREF entre 1982 et 1986. Il sort de l'école Polytechnique en 1967 puis de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts (ENGREF) en 1972.

En 1973, il entre une première fois à l'Office national des forêts où il s'intéresse aux travaux de restauration en montagne (RTM) à Gap. En 1975 il rejoint pour deux ans l'ONF à Colmar. En 1978, il rejoint la direction de l'ONF à Paris pour s'occuper de la vente des bois. Pendant quatre ans, il est chef du département commercial de l'ONF. En 1986, il est nommé directeur régional au sein de cette institution pour la région Champagne-Ardenne et quitte Paris.

En 1992 Michel Badré rejoint l'ONF en région Franche-Comté jusqu'en 1998. Au-delà de la gestion humaine importante dont il a eu la charge dans ces missions en Franche-Comté, ces années ont été fortement pour lui aussi une imprégnation locale. Il va être confronté à des luttes environnementales locales notamment dans *le massif vosgien, où « la sauvegarde du tétras était un sujet de conflit très aigu entre les naturalistes, qui reprochaient aux forestiers de provoquer la disparition du tétras par une sylviculture trop interventionniste et des coupes trop brutales, et le monde forestier, qui reprochait aux défenseurs du tétras de vouloir la fin de l'exploitation économique des forêts »*. Il en retient « *l'importance de hiérarchiser les enjeux, qu'ils soient environnementaux ou économiques, pour construire des solutions adaptées au problème à résoudre : c'est une méthode que nous avons tenté de reproduire dans nos avis de l'Autorité environnementale* »¹. Cette expérience sera également précieuse plus tard quand en 2017, Avec Anne Boquet et Gérard Feldzer, il deviendra l'un des trois membres de la mission de médiation sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes⁶².

Entre 1998 et 1999, Michel Badré rejoint l'Institut pour le Développement Forestier, dont il devient le directeur. Il quitte temporairement la forêt publique pour assurer l'interface entre la recherche forestière et les praticiens de la forêt privée. Cette période sera courte car il est rappelé par l'ONF pour devenir directeur général adjoint en 1999 dans un contexte complexe... « *Les 26 et 27 décembre, alors qu'on était encore en train de prendre nos marques dans l'équipe de direction, les tempêtes Lothar et Martin détruisent une partie importante des forêts françaises, mais aussi au passage une partie importante de l'ONF : peu de gens s'en sont rendu compte hormis ceux qui étaient dans la maison. C'était une impression tout à fait fascinante, je dois le dire. Etant à la direction d'une entreprise de 11 000 personnes, on avait vraiment l'impression que plus rien ne marchait.* »¹. S'ouvre une période particulièrement intense avec des enjeux sociaux, politiques et économiques majeurs dans le secteur forestier public, pour lesquels il va œuvrer avec brio. Il quitte

61 Patrick Février, entretien avec Michel Badré, 7 Mars 2014

62 Avec Anne Boquet et Gérard Feldzer, en 2017, il deviendra l'un des trois membres de la mission de médiation sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

définitivement l'ONF en 2002 puis effectue deux missions au niveau du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts (CGGREF) dont celle de prendre l'intérim du GIP ECOFOR qui attendait son futur directeur. Cette expérience d'une année au cours de laquelle il évolue dans le secteur de la recherche scientifique forestière, constitue une fonction nouvelle pour lui. En 2003, il devient inspecteur général de l'environnement au ministère de l'Environnement. *« C'est ainsi que je me suis retrouvé à l'IGE, un peu par défaut, pour ne pas aller au CGGREF. Mais je n'ai pas du tout regretté car j'ai trouvé que c'était une maison où, comme me l'avait dit Philippe Huet, le travail était stimulant et intéressant »*⁶³. Progressivement, il sera associé à diverses discussions et réflexions en lien avec l'émergence de l'institution Autorité environnementale dans le contexte du Grenelle de l'Environnement, en particulier dans le cadre du rapport qu'il co-rédige avec Thierry Lavoux en 2007.

De 2009 à 2014, il est le premier à présider l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) au Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. En 2011, il sera nommé vice-président de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement. En 2015, il entre au Conseil économique, social et environnemental (CESE) et est élu vice-président en 2018. Il est aussi membre bénévole du CA de l'association Humanité et Biodiversité depuis 2014.

Les parcours respectifs de Claude Martinand et de Michel Badré les prédisposaient, pour des raisons différentes, à mesurer l'enjeu de la création d'une institution telle que l'Ae. Mais c'est bien à Michel Badré que l'on doit l'affirmation de la nécessaire indépendance de l'Ae.

2. Les questions soulevées par la proposition initiale de positionner l'Ae au sein du CGEDD

Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, le décret du 9 juillet 2008 créant le CGEDD mentionne pour la première fois l'autorité environnementale. Ce décret de juillet 2008 organise la fusion du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) et de l'IGE pour créer le CGEDD. Il indique que le CGEDD comprend une « formation d'autorité environnementale », présidée par le vice-président du CGEDD, assisté d'un vice-président délégué. Selon ce texte, cette formation siègeait « à la demande du ministre chargé de l'environnement pour conseiller ce dernier dans l'exercice des pouvoirs qu'il tient du code de l'environnement ainsi que du code de l'urbanisme. »

« Même si le CGEDD dispose de plus d'autonomie qu'une direction centrale de ministère, ce texte mettait la future autorité environnementale sous contrôle assez serré : elle ne se prononçait qu'à la demande du ministre pour le « conseiller » et non pour prendre une position autonome, et sous l'autorité directe du vice-président de l'institution. (...) je m'étais personnellement opposé avant juillet 2008, sans succès dans l'immédiat, à la disposition relative à l'autorité environnementale qui y figurait » (MB, avec PF 32.)

63 Ibid.

C'est ce dont témoigne l'article des *Echos* du 11 mai 2009⁶⁴ qui s'inquiète de ce que le décret de juillet 2008 prévoit que les nominations soient faites sur proposition du vice-président du CGEDD, « le très influent Claude Martinand » et rappelle la fusion dont est issu le CGEDD en le présentant de la façon suivante : « *Le CGEDD, inconnu du grand public, est en fait l'ex-Conseil général des ponts et chaussées, fondé en 1716 pour mettre sur pied le réseau routier français. Il y a deux ans, le corps des ponts a fusionné avec l'Inspection générale de l'environnement, service créé en 2000 par le ministère de l'Environnement* ». « *Nous avons fait le choix de mettre l'intelligence des grands corps au service de l'environnement. Supposer qu'ils y seraient systématiquement hostiles est un procès d'intention, et de toute façon, les citoyens ne le comprendraient pas* », a prévenu d'avance Chantal Jouanno.

Le choix d'une autorité administrative indépendante ayant été écartée, la question de l'indépendance de cette nouvelle institution est un enjeu crucial, qui suscite en cette année 2009 et durant les quelques années suivantes une certaine inquiétude et donc l'attention vigilante des spécialistes de l'action publique en matière d'environnement. On en trouve une illustration éloquente dans l'article publié par Bettina Laville en 2010 dans le dossier thématique de la *Revue Française d'Administration Publique* consacré aux 40 ans du ministère de l'environnement. Bettina Laville y retrace l'évolution du ministère de l'environnement depuis sa création en 1971 et livre une des premières analyses des changements introduits par le Grenelle de l'environnement et la création du « Grand Ministère »⁶⁵. C'est dans cette perspective que, parmi les sujets de préoccupation listés dans l'article, figure la nouvelle autorité environnementale :

« Jean-Louis Borloo, lorsqu'il a présenté à son administration la réforme du ministère en décembre 2007 s'était félicité de la fusion de la vénérable inspection générale du corps des Ponts et chaussées et de la jeune et efficace inspection du ministère de l'environnement. Ces bonnes paroles ne peuvent faire oublier le déséquilibre crucial entre les deux corps d'inspection que l'on mesure de 1 à 10. Ce déséquilibre aurait pu être compensé si l'Autorité environnementale avait été indépendante. De manière totalement contradictoire avec ses fondements conceptuels, le développement durable est le seul secteur administratif qui ne peut faire appel à une autorité régulatrice indépendante. L'Autorité environnementale a été installée par Chantal Jouanno le 6 mai 2009, après avoir été créée par le décret du 30 avril 2009. Elle est composée de quinze personnes dont dix sont issues du conseil général de l'environnement et du développement durable, et cinq sont des personnalités qualifiées externes. Si Michel Badré est issu du corps du génie rural des eaux et forêts, les membres de l'Autorité environnementale sont quatre inspecteurs généraux de l'équipement, un ingénieur général des Mines, deux ingénieurs généraux des Ponts et chaussées et un préfet. Dans les personnalités choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement, on retrouve à part François Letourneux, ingénieur général du génie rural des eaux et forêts honoraire et ancien directeur de la protection de la nature, un autre ingénieur général des Mines, deux professeurs de géographie urbaine et le président de Be Citizen. Autrement dit, cette Autorité environnementale qui a une indépendance purement formelle par rapport au nouveau Conseil général de l'environnement et du développement durable n'est absolument pas représentative des milieux de protection de la nature. Si les associations ne se sont pas tellement émues de cette création c'est parce qu'elles y trouvent des avantages : plus l'administration de la protection de la nature, et en particulier l'instance qui doit mesurer l'impact des projets sur le milieu naturel, est faible plus elles ont

64 Julie Chauveau « La France se dote d'une autorité environnementale », *Les Echos*, 11 mai 2009.

65 Le débat de l'époque porte sur la question de savoir si ce nouveau ministère constitue une avancée dans l'importance accordées aux enjeux environnementaux dans l'action publique, ou si au contraire il s'agit d'une dilution – absorption de l'environnement par l'Équipement.

le champ libre pour s'opposer et gagner en pouvoir médiatique et citoyen. On peut s'en féliciter mais on peut aussi avoir la nostalgie d'instances administratives de contrôle pour lesquelles l'intérêt général se confondrait parfois avec l'intérêt planétaire ».

Cette analyse par Bettina Laville reflète bien la manière dont un certain nombre d'acteurs, notamment dans le milieu associatif, perçoivent l'Ae au moment de sa création. L'indépendance de la nouvelle institution, et sa capacité à contribuer à une meilleure prise en compte de l'environnement, ne semblent alors pas acquises. On relève également une interprétation du peu de réaction des associations que rien ne vient étayer dans le cadre de l'enquête que nous avons réalisée. C'est une position d'expectative qui semble plutôt caractériser la perception de l'Ae par les associations de protection de la nature et de l'environnement. Qui plus est, la période qui va suivre va montrer le caractère erroné de cette analyse.

En réalité, dès sa conception, la question de l'indépendance de l'Ae est au cœur des échanges qui vont avoir lieu entre Michel Badré et Claude Martinand, qui vont donner lieu à un arbitrage par Philippe Ledenvic en faveur de la position défendue par Michel Badré.

3. Plaidoyer et arbitrage en faveur d'une indépendance de l'Ae à l'égard du CGEDD

On comprend donc que dans ce contexte le cadre posé par le décret de création du CGEDD n'est pas complètement satisfaisant pour Michel Badré, co-auteur du rapport de 2007 et qui fait ainsi le récit d'une réunion où des échanges quelque peu tendus ont lieu avec Claude Martinand, alors vice-président du CGEDD. Michel Badré y défend l'idée d'un statut spécifique à donner à cette formation d'autorité environnementale par rapport aux autres sections du CGEDD. La réunion se passe dans le bureau du directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo qui n'est autre que Philippe Ledenvic.

« Cela s'était passé dans le bureau de Philippe Ledenvic, directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo (et mon futur successeur à l'Ae, ce que nous ne pouvions deviner ni l'un ni l'autre...), à l'occasion d'une réunion de travail sur ce futur décret CGEDD réunissant Pierre Roussel et moi-même pour l'ancienne IGE, Claude Martinand et Pierre Chantereau pour l'ancien CGPC. Nous avons notamment discuté sur la solution à retenir pour le fonctionnement de l'Autorité environnementale nationale, au niveau du CGEDD, sans préjuger de la solution locale qui n'était pas encore imaginée mais ne concernait pas a priori le CGEDD ».

Pierre Chantereau est l'ancien Secrétaire Général du CGPC, et Pierre Roussel est l'ancien président de l'Inspection Générale de l'Environnement. Cet échange met en scène les deux premiers présidents de l'Ae – même si tous deux l'ignorent à l'époque, et il s'agit peut-être du premier moment où Philippe Ledenvic est amené, dans un tout autre rôle, à s'intéresser à cette nouvelle institution. La scène est très bien décrite par Michel Badré :

« J'ai conservé un souvenir très vif des échanges, très vifs eux aussi, sur ce sujet au cours de la réunion. Pierre Roussel et Pierre Chantereau ne participaient pas à la discussion,

jugeant sans doute plus sage de compter les points, car les balles passaient au ras du filet... Nous avons eu, Claude Martinand (que je connaissais à peine à l'époque) et moi-même une algarade extrêmement sèche sur la question de la « gouvernance » de l'autorité environnementale. Pour moi, à partir du moment où on rattachait cette formation au CGEDD dans le seul but d'éviter que le ministre soit juge et partie lorsqu'il donnerait un avis en tant qu'autorité environnementale sur des projets dont il serait par ailleurs le porteur, il fallait absolument que les avis de cette autorité ne puissent pas être soupçonnés de faire l'objet de pressions venues du ministre ou de n'importe qui d'autre pour orienter leur sens. De ce point de vue, mettre le processus d'élaboration des avis sous l'autorité hiérarchique du vice-président du CGEDD qui, par ailleurs, devrait intervenir forcément au titre de ses fonctions sur de nombreux sujets liés aux projets relevant de l'autorité environnementale tels que les transports ou l'urbanisme me semblait être une erreur, et j'ai donc défendu au cours de la réunion la solution d'une formation délibérant collégialement, sans contrôle hiérarchique ».

Suite à l'arbitrage de Philippe Ledenvic, le décret d'organisation du CGEDD sort sous la forme évoquée plus haut.

« Mais la préparation du décret de transposition de la directive projet s'est ensuite poursuivie, et dans le courant de l'automne 2008, Claude Martinand a eu un geste qui est l'une des raisons pour lesquelles j'ai une haute estime pour sa personne et sa façon de travailler : alors qu'il aurait pu s'en tenir au contenu du décret CGEDD de juillet 2008 et considérer que le débat était clos et qu'il n'y avait plus qu'à acter la même position dans le décret de transposition, il m'a demandé un jour de passer le voir pour en rediscuter au fond. Dans la petite salle de réunion à côté de son bureau au 27^e étage de la Tour Pascal, nous avons repris ensemble tous les éléments techniques, juridiques et politiques du débat de A à Z, en allant vraiment au fond du sujet. A l'issue de cet échange, il m'a donné son accord sur la solution de la formation délibérante collégiale, en me donnant mandat pour aller défendre cette position au nom du CGEDD dans une réunion d'arbitrage prévue à Matignon sous la présidence de François Jacq, conseiller technique du Premier ministre (et actuel PDG de l'IFREMER). Je dois dire que j'avais particulièrement apprécié cet échange et son issue : je ne crois pas avoir vu d'autre cas où après un contact aussi rugueux, voire franchement hostile, il ait été possible de reprendre le fil d'une discussion pour élaborer une solution consensuelle après un examen au fond, complètement dépassionné ».

Dans l'entretien qu'il nous a accordé, Michel Badré précise la manière dont il analyse l'évolution de la position de Claude Martinand⁶⁶ :

« ce qui l'a fait changer d'avis je crois, c'est le raisonnement sur le mélange des genres ou le conflit d'intérêt avec le fait que le CGEDD pouvait, c'était normal, c'était son job, rendre des avis favorables à des projets après examens technique complet sur des projets d'infrastructure, en particulier de transport ; qui était un sujet qu'il connaissait particulièrement bien, et que ça serait très difficile dans ces conditions que la même personne rende un avis disant que l'étude d'impact d'un projet de transport n'était pas bonne. D'autant plus que je lui avais fait valoir ce qu'il m'est arrivé de répéter très souvent

⁶⁶ Il n'est malheureusement plus possible d'interroger Claude Martinand, décédé le 10 juin 2012.

par la suite, que quand l'autorité environnementale rend un avis ce n'est pas uniquement un avis sur l'étude d'impact, c'est un avis sur le projet tel qu'il est remis » (MB avec CB).

A la suite de ce deuxième échange, la position proposée est donc présentée et les réunions d'arbitrage finales sont simples, et c'est cette solution de formation délibérante que le décret de transposition d'avril 2009 retient finalement pour l'autorité environnementale nationale. Le décret de 2008 sur le CGEDD est mis en conformité, par un décret modificatif pris en juin 2009).

Ce cadre de travail établi, les relations avec le CGEDD vont se dérouler en bonne intelligence et en respectant l'autonomie de l'Ae.

« Je dois dire que je n'ai jamais connu aucune pression ni aucune incitation venant du CGEDD, par exemple pour dire que vous devriez dans votre avis faire très attention à tel sujet parce que c'est un peu sensible, ou des choses de ce genre. La liberté d'expression d'avis de l'autorité environnementale a toujours été très scrupuleusement respectée par Claude Martinand. Une fois que l'habitude était prise, ses successeurs, en particulier son successeur immédiat Christian Leyrit, ont été obligés de faire pareil » (MB avec CB : 4).

C'est donc de façon relativement simple, en dépit d'un désaccord initial, qu'une solution institutionnelle est trouvée dont on voit qu'elle paraît conforme aux exigences des directives européennes, ce qui n'est pas le cas du dispositif prévu à l'échelon local. Le témoignage de Michel Badré montre que cette difficulté est alors bien identifiée et débattue au sein de la section des travaux publics du Conseil d'État :

« Au cours de la réunion de section des travaux publics du Conseil d'État examinant le projet de décret de transposition, à laquelle j'avais assisté, le projet du ministère avait été défendu par le directeur des affaires juridiques du ministère, Thierry-Xavier Girardot. Les membres de la section avaient estimé, après la présentation de l'ensemble du décret, que le système national avec une structure délibérante rattachée au CGEDD leur semblait cohérent, mais toutes leurs remarques avaient porté sur le dispositif local confiant la fonction d'autorité environnementale aux préfets, ce qui leur semblait contraire à la logique de séparation des genres retenue, à juste titre, au niveau national » (MB).

En effet, dans la proposition du ministère de Jean-Louis Borloo, dès le début, le projet était de confier l'autorité environnementale aux préfets, à la seule exception des cas où le ministre était directement responsable de la décision au niveau national, ou hiérarchiquement responsable de la maîtrise d'ouvrage (réseau routier national, et établissements publics sous tutelle : RFF, VNF, etc.).

« En fait, au Conseil d'État, les membres de la section des travaux publics avaient réagi en trouvant que la solution n'était pas très convaincante, la séparation stricte des fonctions d'AE et d'autorité décisionnaire étant assurée au niveau national mais pas au niveau local. Thierry-Xavier Girardot avait répondu que la lettre de la directive n'imposait pas de séparation stricte (ce qui est exact) et qu'au niveau local, dans le dispositif de déconcentration français, il n'y avait pas d'autre « autorité administrative de l'État » que le préfet lui-même, ce qui rendait impossible de construire un dispositif dans lequel ce serait quelqu'un d'autre. Je pense que, si les conseillers d'État avaient demandé au ministère de chercher un peu pour trouver une solution, il y serait peut-être arrivé... » (MB)

Voilà donc comment le décret de 2009 sur l'autorité environnementale paraît, avec une organisation structurée autour de :

- A l'échelle nationale, une formation spécialisée et un fonctionnement complètement autonome par rapport au vice-président du CGEDD.
- A l'échelle régionale ; c'est le préfet qui exerce la fonction d'autorité environnementale – une solution considérée d'emblée par Michel Badré comme non satisfaisante⁶⁷.

Cette organisation sera celle qui sera pratiquée de 2009 à 2016.

Il reste à désigner un président pour cette Autorité environnementale nouvellement créée.

« À la suite de ce premier contact un peu rugueux avec Claude Martionand, j'ai eu au contraire avec lui une relation de confiance assez forte et réciproque, je crois, puisque c'est lui qui était amené en tant que vice-président du CGEDD à proposer la liste de membre de l'Ae. Et donc c'est le fait que le contact se soit bien passé qui a fait qu'il m'a proposé. » (MB avec CB)

Michel Badré n'intervient pas dans la désignation de la première liste des membres de l'Ae, établie par Claude Martinand selon un « savant mélange de compétences ». Cette liste comprend dès le départ des membres du CGEDD et des membres associés, extérieurs au CGEDD.

« Dès le début, la règle a été que les membres du CGEDD seraient affectés à l'Ae en gros pour un mi-temps, l'autre mi-temps étant effectué dans une section ou à la CPRN. Claude Martinand avait fait un savant mélange de compétences dans la première liste de membres : des esprits mal intentionnés pourraient dire (et ont parfois dit) qu'il avait mis des « écolos », parce qu'il en fallait pour faire le travail d'expertise, et des « non écolos » pour contrôler ou éviter les dérives des premiers. Sans me faire juge de ses intentions profondes, je constate à l'usage qu'il y avait un bon équilibre entre des spécialistes des techniques de l'environnement, et d'autres spécialistes de l'urbanisme, des transports ou de l'énergie, et que ce mélange s'est avéré intelligent : on a essayé de pérenniser cet équilibre par la suite, non sans mal parfois, à l'occasion des nominations ultérieures, destinées à remplacer les membres ayant quitté l'Ae, C'est toujours moi qui ai fait ces propositions, qui ont toujours été suivies. J'ai moi aussi essayé d'avoir un équilibre entre des spécialistes de

⁶⁷ « Je pense pour ma part que c'est une erreur stratégique de confier aux préfets, par ailleurs chargés des arbitrages et des compromis (indispensables, et parfaitement honorables) nécessaires à la préparation des décisions d'autorisation des projets, cette fonction de « garant » de la qualité des évaluations environnementales, qui est vraiment d'une autre nature. Et la volonté répétée du ministère de l'intérieur de conserver cette compétence ne fait que confirmer qu'il doit s'agir pour les préfets de pouvoir anticiper (ou préparer, déminer, etc.) une décision qui dans leur esprit, est déjà prise. Je pense que cela ne peut que contribuer à décrédibiliser encore plus la parole de l'État vis-à-vis du public dans la conduite de projets complexes, ce qui n'est pas vraiment souhaitable : la particularité de l'avis de l'AE, élément de la participation du public à la préparation des décisions, n'est pas encore vraiment comprise... ». Michel Badré conclut sur ce point dans son entretien réalisé en 2014 « Mais j'espère que les réflexions en cours en ce printemps 2014 permettront de faire évoluer le système, alors même que beaucoup des services de l'État se satisfont très bien de la situation actuelle ». (MB avec PF)

l'environnement et des spécialistes d'autres secteurs, pour faciliter les visions croisées » (MB avec PF).

C'est le président de l'Ae qui, par la suite, propose les nominations et Michel Badré indique avoir toujours pu faire des propositions de façon libre, ses propositions ayant toujours été suivies. Dans ces propositions de nominations, l'enjeu était de faire en sorte que l'ensemble des compétences nécessaires pour analyser les différents dossiers soumis à l'Ae soient représentées, en particulier parmi les membres permanents – issus du CGEDD –, les membres associés étant des personnalités qualifiées qui n'ont pas à jouer le rôle de rapporteur sur les avis. La désignation des membres permanents relève donc davantage d'une politique de recrutement, avec comme premier critères cette nécessaire diversité des compétences techniques, avec trois à quatre ensembles d'expertise : les transports, l'énergie, au sens large et possiblement en lien avec les questions de risque industriel, la biodiversité, cette dernière comprenant l'eau.

Encadré : Composition de l'Autorité environnementale au moment de sa création en 2009

10 membres permanents affectés au CGEDD : Michel Badré (Président), Catherine Bersani, Bertrand Creuchet, Jean Lafont, Philippe Lagauterie, Dominique Lebrun, Guy Merrheim, Hubert Peigne, Wanda Diebolt (rapidement remplacée)

5 personnalités qualifiées externes : Marie-Christine Jaillet (professeure de géographie urbaine), François Letourneux (IGREF honoraire), Isabelle Mornas (professeure de pharmacie), Maximilien Rouer (président de Be Citizen), Jacques Vernier (ingénieur général des mines)

Les entretiens que nous a accordés Philippe Ledenvic nous ont permis de compléter la compréhension de la genèse de l'Ae telle que nous venons de retracer, du point de vue de l'administration déconcentrée et plus particulièrement des DIREN et des DRIRE. Ces éclairages sont extrêmement importants également pour comprendre l'inscription de la création de cette institution dans le cadre de la réorganisation de l'administration de l'État au niveau central et au niveau local. Ainsi le parcours de Philippe Ledenvic éclaire sous plusieurs angles les dynamiques dont procède la création de l'autorité environnementale.

D. L'Ae au prisme du parcours de Philippe Ledenvic⁶⁸

Né le 4 mars 1965 à Nantes, Philippe Ledenvic est diplômé de l'École polytechnique et ingénieur au corps des Mines.

⁶⁸ Source : Notice Who's Who. Article *Le Moniteur*. Entretiens.

Son premier poste est celui de Chef de la division environnement à la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire) de Haute-Normandie (1990-93). Cette expérience est marquante dans sa construction et sa réflexion sur les enjeux écologiques :

« Ma première prise de conscience de l'environnement c'est celle-là, avec des gens motivés dans l'administration pour améliorer la situation. Par contre, une situation en termes de pollution atmosphérique, de sites et sols pollués, vraiment, un passif environnemental dans cette région qui est quand même assez surréaliste ».

Cette expérience lui permet de se spécialiser sur les questions de pollution de l'air et de risques. C'est donc logiquement qu'il rejoint le Ministère de l'Environnement pour s'occuper de pollution de l'air de 1993 à 1996, au sein du bureau de l'atmosphère, de la maîtrise de l'énergie et des transports, à la Direction de la prévention des pollutions et des risques. Il y contribue à la préparation de la loi sur l'air pour Corinne Lepage. Cette expérience de trois ans, au cours de laquelle il participe à de nombreuses réunions à l'échelle européenne et internationale pour la convention-cadre pour le changement climatique le fait « basculer » sur les questions de changement climatique. *« À l'époque, l'air était traité sous un angle « pollutions et nuisances » et les gaz à effet de serre n'étaient pas considérés comme une pollution : la question des gaz à effet de serre était une espèce de dépendance de la politique énergétique du pays portée plutôt par le ministère de l'industrie. Clairement, ma volonté de lutter contre le changement climatique a été révélée à cette époque-là dans un environnement administratif globalement hostile ».*

Durant « deux années intenses » à l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) (1996-98), il se spécialise en matière de radioactivité « au sens large, tout ce qui concerne la radioactivité, la radioprotection, la sûreté nucléaire, les déchets nucléaires, etc. ». Son expérience suivante à l'Agence du médicament et qui se transforme alors en Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé lui permet de mieux connaître le monde de la santé publique.

À partir de 2002, il devient DRIRE PACA dans un contexte de réforme des services déconcentrés. En complément de l'inspection des installations classées, il s'y exerce à tous les autres métiers d'une DRIRE dont l'aide au développement industriel, le contrôle technique des véhicules, le contrôle des carrières et, encore à l'époque, la sûreté nucléaire et la radioprotection principalement sur des installations du CEA. Après une gestion en confiance avec le préfet de région de la canicule de l'été de 2003 et des problèmes de pollution atmosphérique associés, il devient aussi DIREN PACA en 2005 et 2006 afin d'expérimenter le rapprochement des deux directions comme dans quatre autres régions françaises.

À cette époque, comme l'ont bien montré Lascoumes et al., plusieurs gouvernements successifs ont cherché à promouvoir un certain nombre de regroupements de services⁶⁹. Cette tendance à la restructuration se fait dans un souci d'amélioration de la performance des services publics et de rationalisation des moyens. Dès 2004, un décret crée des regroupements fonctionnels de services déconcentrés, les pôles régionaux. L'expérimentation du rapprochement DRIRE- DIREN avait été lancée début 2005 par une lettre de mission aux préfets de région co-signée par les ministres de

69 Cf par exemple les évaluations des administrations de l'État lancées sous le gouvernement Raffarin étudiée par Philippe Bezses notamment dans ARSS 2012.

l'industrie et de l'environnement, en vue d'une efficacité accrue, de la rationalisation des moyens, et d'une plus grande cohérence dans le pilotage des dossiers environnementaux⁷⁰. *« La lettre de mission du Premier ministre disait que le directeur qui piloterait l'expérimentation serait nommé directeur de l'autre direction mais qu'on n'avait pas le droit de toucher aux structures. Il y avait simplement le même directeur pour les deux directions et donc, l'objet de l'expérimentation c'était de voir jusqu'où on pouvait aller simplement en faisant ça ».*

Pour Philippe Ledenvic, une plus grande cohérence dans les politiques publiques peut permettre de donner plus de poids aux enjeux environnementaux. L'expérience réussie en PACA le conforte, encore aujourd'hui, en ce sens.

« Dans un État qui inévitablement verrait ses moyens se réduire et de toute façon depuis la décentralisation, ses moyens s'étaient inéluctablement réduits, la seule chose intelligente à faire c'était au contraire d'essayer de voir comment mettre en cohérence les politiques publiques à l'échelon local. Et ça, franchement, l'expérience que j'ai eu en PACA sur le rapprochement DIRE-DIREN m'a apporté la preuve que c'était parfaitement possible, le plus souvent. Si on essayait d'être intelligent coopératif, etc., au niveau local, on pouvait dans 90% ou 95% des cas résoudre les difficultés ».

L'idée est que les services environnementaux de l'État, qu'il s'agisse de l'État central ou de l'administration déconcentrée, sont structurellement faibles et de peu de poids dans les arbitrages.

« Leur voix ne porte pas, alors que si vous intégrez la DIREN dans un grand ensemble dans lequel il y a les politiques environnementales et il y a autre chose, mécaniquement, structurellement vous rehaussez le poids et la portée des politiques environnementales au même niveau que les autres. L'arbitrage, au détriment fréquent de l'environnement, n'est plus la règle. Mécaniquement, structurellement, fusionner les deux directions, ça permet de légitimer les politiques environnementales au même niveau que les autres. C'était ça le raisonnement que l'expérimentation devait tester. Il y avait une part de militantisme voire d'idéalisme, pas spécifiquement environnemental, mais en termes de vision de l'État et des politiques publiques ».

Il participe alors, en 2005, aux premiers débats concernant la transposition des directives européennes en matière d'autorité environnementale. Il peut observer la manière dont le sujet est abordé côté DIREN et côté DIRE. Au sein du collège des DIREN, les choses peuvent paraître relativement simples dans la mesure où il semble évident que cette activité relève *a priori* du ministère de l'environnement et des DIREN. La question soulève cependant de nombreux débats en son sein pour savoir à quoi allait pouvoir ressembler ce « machin » et comment le nommer : « autorité environnementale » ou « garant environnemental » ? Les DIRE étaient à l'époque peu au fait de ces questions. Mais c'est en tant que membre du Conseil supérieur des installations classées qu'il découvre les premières postures bloquantes. Lors de la séance qui doit se prononcer pour la première fois sur un projet de décret visant à transposer la directive « projets » aux installations classées pour la protection de l'environnement, il observe : *« La vision de ce monde*

⁷⁰ Lettre du 29 mars 2005.

était de considérer que 1., l'évaluation environnementale ne servait à rien et 2., le seul objectif à se fixer était d'éviter que ça s'applique aux ICPE ». Portant une vision plus intégratrice, il fait part de son expérience vécue qui lui reviendra à l'identique quelques années plus tard au moment où se posera la question de l'organisation de l'autorité environnementale au niveau régional : *« L'indépendance de l'autorité environnementale doit se concevoir de façon très concrète. J'instruis actuellement les demandes d'autorisation pour le projet d'incinérateur de Fos-sur-Mer et pour le projet de terminal méthanier de Fos Cavaou, deux projets avec des enjeux majeurs et très conflictuels. Dès lors que c'est moi qui doit proposer au préfet l'autorisation de ces projets, très franchement, je n'aurais aucune légitimité à établir l'avis d'autorité environnementale en amont, ça n'a pas de sens ».*

L'expérimentation de rapprochement a fait l'objet en 2006 d'une mission d'évaluation conjointe du Conseil général des mines et du Service de l'Inspection générale de l'environnement qui conclut globalement à son intérêt tout en soulignant les difficultés. Lascoumes et al. soulignent les nombreux points communs entre le processus adopté pour cette première expérimentation et celui qui sera mené ensuite pour créer les DREAL (Lascoumes et al. page 19). *« Si les expérimentations menées dans les cinq régions font l'objet d'une évaluation nuancée, les inspecteurs généraux demandent, quelques mois avant l'élection présidentielle, l'annonce rapide de la généralisation de la fusion afin d'éviter que le processus ne s'enlise »* (ibid).

Il ne restera ensuite directeur de la DRIRE Île-de-France que six mois. Au mois de mai 2007, Alain Juppé devient ministre du « Grand Ministère » nouvellement créé. Sans avoir jamais fait acte de candidature pour un poste un cabinet et, surtout, sans goût particulier pour ce type de poste, il est sollicité et accepte car *« ça ne se refuse pas : il y avait à la clé la création du nouveau ministère et la restructuration des services pour lesquels j'avais une expérience de management de ce type de réformes »*. Ce poste apparaît alors comme la convergence des expériences antérieures : *« Une certaine vision de l'État, du fonctionnement de l'État, l'efficacité de l'État, la place de l'environnement dans les politiques de l'État et tout particulièrement dans un ministère qui allait s'occuper de transport, d'énergie, d'équipements, etc. »*

Les premières semaines sont occupées à constituer le cabinet de ce ministère inédit : d'entrée, le choix a été fait d'une structuration transversale, orthogonale aux découpages sectoriels antérieurs. Au moment où ce travail est constitué Alain Juppé, candidat malheureux à Bordeaux est contraint de démissionner. Jean-Louis Borloo est rapidement nommé et conserve le même cabinet. Pour cet homme de « grands projets », *« pour réformer les services, il faut un projet et le projet de ce ministère, c'est le Grenelle »*.

Ayant peu d'appétit pour la vie de cabinet, il démissionne sur fond de désaccords internes au cabinet. Il est alors nommé directeur de la DRIRE Rhône-Alpes, chargé de la préfiguration, de la création puis de la gestion de la DREAL Rhône-Alpes, dont il prend la direction en 2009. Il appartient donc au corpus des DREAL de « première et deuxième génération » étudiés par Lascoumes et al. en 2014⁷¹. En 2012, à la veille d'une année de congé sabbatique par volonté de

71 Son parcours se situe dans le premier des trois types de carrières distinguées par Lascoumes et al. parmi ces premiers DREAL : parcours classique de la fonction publique marqué par l'appartenance à un corps technique ; parcours bi-

prise de recul, il prend alors contact avec Michel Badré pour lui proposer ses services au sein de l'Ae récemment créée. À sa grande surprise, Michel Badré évoque sa succession prochaine. Il devient membre en août 2013, puis succède à Michel Badré comme président de l'Ae le 8 mars 2014.

Ainsi, de façon largement fortuite, Philippe Ledenvic a croisé les chemins de l'autorité environnementale à de nombreuses reprises, avec quelques positions constantes, mais en ayant aussi évolué sur le concept de l'indépendance de l'autorité environnementale, tout particulièrement vis-à-vis des DREAL. Si l'on repart de la distinction établie par Lascoumes et al., où il se rapproche plutôt du « parcours classique de la fonction publique marqué par l'appartenance à un corps technique », on remarque que l'appartenance au corps des Mines ne le prédestinait pas à la présidence de l'Autorité environnementale⁷².

C'est donc le rôle qu'il a pu jouer à quelques moments cruciaux, conjugué à un cheminement personnel qui le conduit à cette responsabilité en 2014.

Conclusion du chapitre 2

L'Autorité environnementale fait aujourd'hui, en France, partie du paysage de l'action publique en matière d'environnement. Un chapitre dédié lui est désormais consacré dans les manuels de droit de l'environnement⁷³. Régulièrement des articles de presse évoquent ses avis, non pas seulement dans les revues spécialisées mais aussi dans la presse généraliste, qu'il s'agisse de la presse nationale ou de la presse quotidienne régionale (PQR).

Pourtant quand l'expression commence à être évoquée de plus en plus fréquemment, c'est-à-dire au moment du Grenelle de l'environnement, l'expression recèle encore une part de mystère et les débats sur le sujet relève d'un cercle d'initiés familiers des directives européennes sur l'évaluation environnementale. De fait, le tournant que cela représente passe relativement inaperçue du grand public à l'époque.

La création de l'Ae en France est liée au Grenelle de l'environnement lancée en 2007 par Nicolas Sarkozy, mais également, et de façon assez indissociable à un autre ensemble de réforme conduisant d'abord à la création du grand ministère puis à la création des DREAL. Dans le cadre de cette réorganisation, la création de l'Ae se fait concomitamment à la création de ce CGEDD,

ministériels (agriculture -environnement) caractéristiques du ministère de l'environnement ; parcours à forte composante territorial donnant lieu à un changement de corps après les trois ou quatre premiers postes (ITPE qui deviennent Ponts et Chaussées après une forte mobilité interdépartementale. Cf Lascoumes et al. 2014, p. 100.

⁷² Michel Badré reconnaîtra d'ailleurs qu'il était lui-même surpris qu'un ingénieur du Corps des mines puisse s'intéresser à cette fonction

⁷³ Dans la deuxième partie consacrée à l'Administration de l'environnement de la 11^{ème} édition du manuel de Raphaël Romi et al. (chapitre 4, pages 399 – 407).

issu de la fusion du Service de l'Inspection Générale de l'Environnement et du Conseil Général des Ponts et Chaussées⁷⁴.

La question de l'indépendance de l'institution nouvellement créée est un enjeu important, qui donne lieu dès les débats sur son « design », à des échanges parfois tendus, au cours desquels Michel Badré parvient à imposer sa conception à l'issue de l'arbitrage réalisé par Philippe Ledenvic. Nous reviendrons par la suite, dans le chapitre 4, sur l'importance de ce choix, et sur la manière dont, grâce à des principes de fonctionnement établis dès ses premiers mois de fonctionnement, l'Ae va démentir l'analyse proposée par Bettina Laville en 2010.

74 Le CGEDD ne doit pas être confondu avec le CGDD : Commissariat Général au Développement Durable, direction transversale du ministère créé dans le même mouvement au sein du « Grand Ministère ». Depuis le 20 juillet 2022 le CGEDD est devenu Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable. Voir le décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022 substituant la dénomination « Inspection générale de l'environnement et du développement durable » à la dénomination « Conseil général de l'environnement et du développement durable ».

Chapitre 3. Les recompositions du paysage de l'évaluation environnementale après 2009

Nous avons vu comment l'Ae avait été créée et les débats et préoccupations ayant présidé à son installation. Il faut attendre 2016 pour que soient créées à leur tour les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe), qui donnent à l'échelle régionale une traduction aux exigences des directives européennes en ce qui concerne le « design institutionnel » des autorités en charge de rendre un avis sur les projets et les plans/programmes ayant un impact sur l'environnement. L'identification d'une autorité distincte de l'autorité décisionnaire est sans doute plus complexe dans l'organisation politico-administrative française, culturellement très centralisée malgré les décentralisations successives depuis 1981. Mais cette complexité ne suffit pas à expliquer le caractère lent et laborieux de la mise en place d'une organisation permettant une réelle autonomie fonctionnelle à l'entité productrice des avis. La date de 2016 marque donc une vraie rupture par rapport à l'organisation mise en place jusque-là, centrée autour des préfets appuyés par les DREAL, et ce même si les MRAe ne sont dans un premier temps chargées d'émettre des avis que sur les plans programmes.

Le paysage des autorités environnementales est ainsi redessiné en plusieurs étapes. Les imperfections sont visibles et la nécessité de retouches pour les corriger, prévisibles. Pourtant il faut attendre les décisions issues de recours récurrents des associations de protection de l'environnement pour que le droit européen soit, progressivement, appliqué.

L'achèvement, sans doute encore inabouti de la composition de l'autorité environnementale comme ensemble d'institutions, est donc tout sauf un long fleuve tranquille. Il s'opère dans le cadre de différentes réformes conduisant à une complexification du processus décisionnel en matière de décisions ayant un impact sur l'environnement, tant du point de vue de l'évaluation environnementale, que de la manière dont le public est associé à ce processus.

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, à partir de 2007 s'ouvrent deux grands chantiers de réforme avec d'une part le Grenelle de l'environnement et la réforme de l'organisation administrative de l'État (RGPP et RéATE). Or comme cela a été souligné par plusieurs auteurs, ces deux réformes structurelles sont menées conjointement mais sans que leur articulation soit clarifiée⁷⁵. Ainsi en matière de prise en compte de l'environnement, au moins sur certains enjeux, la question se pose du caractère potentiellement contradictoire des objectifs de ces deux grandes réformes. De fait, on observe « *une tension permanente entre d'un côté, l'amélioration de la prise en compte des enjeux écologiques, en partie imposée par la montée en puissance des enjeux environnementaux sur le plan médiatique, et de l'autre, celui d'un paradigme économique consistant à comprimer la dépense publique et favoriser un développement économique dont les conséquences n'ont pas été découplées de ses impacts sur la biodiversité. Cette tension nous semble constituer une caractéristique profonde de l'ensemble de la décennie qui vient de s'écouler, et de façon assez largement indépendante des gouvernements qui se sont succédé* » (Blatrix, Chassé, 2021)⁷⁶.

Le moment où l'autorité environnementale est mise en place en 2009 correspond au moment où ces tensions apparaissent. À l'ascension apparemment irrésistible de la prise en compte des impacts des activités sur l'environnement, comme de la nécessité d'associer le public à l'élaboration des décisions en la matière, qui semblait se déployer depuis les années 70, succède ainsi à partir de 2010 une phase marquée par la « mise en cause » du droit de l'environnement et de la participation du public en matière d'environnement, conduisant à des projets de « simplification » ou de « modernisation » de ce droit. Ces projets se succèdent à partir de 2010 et quels que soient les gouvernements en place. Il en résulte un affaiblissement de la place accordée aux enjeux environnementaux dans le processus de décision publique, mais aussi une forte et indéniable complexification des procédures et un problème de lisibilité de l'action publique.

La création de l'Ae vient pallier en partie l'absence de contrôle *a priori* de la qualité des études d'impact bien identifiées dès 1976. Mais elle ne règle pas complètement la question pour autant, et nous allons voir comment resurgit la question de la nécessité de mettre en place un système de garantie de la qualité des études d'impact. La question d'une certification des bureaux d'études est ainsi envisagée sérieusement en 2010 mais ne donnera lieu qu'à des démarches incitatives, faute

⁷⁵ Barone, Sylvain ; Mayaux, Pierre-Louis et Guerrin, Joana (2018), « Introduction. Que fait le *New Public Management* aux politiques environnementales ? », *Pôle Sud*, n° 48, p. 5-25. ; Bartoli Annie, Jeannot Gilles et Larat Fabrice, coord. (2016), « Simplifier l'action publique ? », *Revue française d'administration publique*, 2016/1, n° 157. ; Bezes, Philippe et Le Lidec, Patrick (2016), « Politiques de l'organisation : Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, vol. 66, n° 3, p. 407-433. Farinetti, Aude (2018), « L'évolution du champ d'application de l'évaluation environnementale des installations classées pour la protection de l'environnement : entre simplification et dérégulation », *Revue juridique de l'environnement*, n° 3, Volume 43, p. 473-487. Hassenteufel, Patrick et Saurugger, Sabine, dir. (2021), *Les Politiques publiques dans la crise. 2008 et ses suites*, Paris, Presses de Sciences Po. Lafarge, François (2010), « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, n° 4, p. 755-774. Lascoumes, Pierre ; Bonnaud, Laure ; Le Bourhis, Jean-Pierre et Martinais, Emmanuel (2014), *Le développement durable : une nouvelle affaire d'État*, Paris, Presses universitaires de France.

⁷⁶ Voir également sur ce point Blatrix, Cécile, Frédéric Edel, et Philippe Ledenvic. « Quelle action publique face à l'urgence écologique ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 179, no. 3, 2021, pp. 521-535.

d'accord des deux principales catégories d'acteurs concernées, à savoir bureaux d'études et maîtres d'ouvrages (voir A).

En 2011, un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne met en évidence le caractère inadéquat de l'organisation mise en place à l'échelle régionale en matière d'autorité environnementale. Il faut pourtant cinq ans pour que les conséquences commencent à être tirées, grâce à des décisions du Conseil d'État en réponse à un premier recours contentieux de France Nature Environnement (FNE). C'est ce que nous verrons en décrivant les étapes conduisant à la création, puis de la reconfiguration dès 2017, des MRAe (voir B).

L'année 2011 est également marquée par la réforme de l'étude d'impact de 2011 issue des lois Grenelle (voir C). L'existence et le fonctionnement de l'autorité environnementale sont étroitement liés, comme on l'a déjà vu, à la définition des projets, plans et programmes à propos desquels son avis est sollicité. La question de savoir quels sont les projets, plans et programmes soumis à étude d'impact est donc cruciale, et partant la question de savoir qui détermine quels sont ces PPP l'est aussi. En 2011 survient une réforme majeure de l'étude d'impact sur l'environnement, en ce qui concerne les projets, qui modifie non seulement le contenu des listes en vigueur jusque-là, mais qui réorganise la procédure en créant un système de type « screening » pour certains projets qui désormais ne sont plus l'objet d'une étude d'impact de façon systématique mais seulement après un examen au cas par cas.

La question de savoir qui procède à cet examen au cas par cas qui débouche sur une décision de soumission ou d'exemption à l'étude d'impact, est fondamentale. Dès 2011, l'Ae nouvellement créée se voit chargée de l'instruction des décisions au cas par cas pour les projets susceptibles d'impliquer (maître d'ouvrage, décision) le ministre chargé de l'environnement. Mais elle n'est pas la seule autorité en charge de ce type de décisions, qui relève à l'échelle régionale et pour la majorité des projets, de décisions des préfets de région. La portée de ce nouveau système est d'autant plus grande que deux réformes successives, en 2009 puis en 2016, interviennent ce qui concerne les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). C'est ce que nous verrons dans un D.

Enfin, il est important de rappeler les éléments de contexte dans lesquels s'inscrivent ces différentes évolutions. La fin du mandat de Nicolas Sarkozy puis le mandat de François Hollande sont marqués par une volonté de simplification qui s'adresse tout particulièrement au droit de l'environnement (voir E).

A. Où l'on revient sur la nécessité d'améliorer la garantie de qualité des évaluations environnementales

Nous avons vu dans le chapitre 1 que la question de la garantie de la qualité des études d'impact avait été au cœur des débats à l'occasion de l'élaboration de ce qui sera la loi relative à la protection

de la nature en 1976. Cette question ressurgit à partir de 2010, et va continuer à donner lieu à de nombreux travaux, rapports et préconisations jusqu'à aujourd'hui.

La question de la « qualité », ou plutôt de l'insuffisante qualité des évaluations environnementales, revient sur le devant de la scène et est progressivement construite comme un problème public, à partir de 2010 – 2011, donc concomitamment à l'installation et aux premières années de fonctionnement de l'Ae.

La construction progressive de la qualité des études d'impact comme faisant problème va conduire à plusieurs rapports consacrés à la « qualité de l'évaluation environnementale » : comprendre, la qualité des études d'impacts sur l'environnement pour les projets, et évaluations stratégiques d'impact pour les PP. Aucune solution acceptable ne pourra être trouvée. De fait, la montée en puissance de l'Ae va révéler puis pallier cette absence de vérification de la qualité des études d'impact. Mais il est frappant de constater qu'aucun des deux principaux rapports sur le sujet (qui par ailleurs font des diagnostics et donc des propositions, assez distincts) n'intègre ou ne semble prendre la mesure des effets de la création de l'Ae dans leur analyse.

Au fil de plusieurs rapports qui vont se succéder à partir de 2011, la qualité de l'évaluation environnementale est considérée explicitement comme faisant « problème ». Comme on va le voir, la piste de l'agrément des bureaux d'études est envisagée comme une solution possible. Pourtant cette formule, qui resurgit à plusieurs reprises, va être à chaque fois écartée.

1. Du Rapport Lavoux/Féménias aux Rapport Dubois et Rapport Vernier : résurrection et disparition de la piste d'une qualification des BE

L'idée d'un agrément réapparaît une première fois, sous la forme d'une démarche de qualification des bureaux d'étude, dans le rapport de T. Lavoux et A. Féménias en 2011⁷⁷. Cependant, dans les travaux qui suivront ce rapport, ce chantier est finalement abandonné, pour des raisons qui, cette fois, renvoient non pas à des réserves de la part des associations de protection de l'environnement, mais plutôt aux réticences des bureaux d'études et des aménageurs pointant les « inconvénients » que cette formule présenterait pour la structuration de leur champ professionnel. C'est une « solution » centrée sur la seule charte d'engagement des bureaux d'études qui s'impose et va être précisée avec le rapport Dubois en 2015⁷⁸ (Dubois, 2015).

Dans une lettre de mission adressée au Vice-Président du CGEDD, Claude Martinand, datée du 13 juillet 2010, Chantal Jouanno alors Secrétaire d'État chargée de l'Écologie rappelle que des

⁷⁷ Lavoux, T ; Féménias, A (2011), « Compétences et professionnalisation des bureaux d'études au regard de la qualité des études d'impact (évaluations environnementales) », Rapport du Conseil Général de l'Environnement et du développement durable n°007411-01, pp.63.

⁷⁸ Dubois, R (2015), « Rapport du groupe de travail “Améliorer la séquence Eviter-Réduire-Compenser” », Rapport du Conseil Général de l'Environnement et du développement durable, pp.63.

évolutions législatives et réglementaires ont conduit à un niveau d'exigence plus élevé concernant la qualité des études d'impact, « *notamment concernant l'identification des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts sur l'environnement et, en particulier, sur la biodiversité* ».

La lettre de mission précise que « *le maître d'ouvrage est responsable de la qualité de ses études mais il rencontre de plus en plus de difficultés pour trouver des prestataires pouvant fournir des études répondant à ces nouvelles exigences. De leur côté, les bureaux d'études soulignent souvent leurs difficultés à convaincre le maître d'ouvrage de l'importance des enjeux environnementaux et de la nécessaire prise en compte de ces enjeux dans les prises de décisions au fur et à mesure de la préparation du projet* ».

Le cadrage de ces réflexions est très structuré autour d'un débat plus ou moins explicite quant à l'identification d'un coupable : une forme de diagnostic est porté quant à l'acteur qui porterait principalement la responsabilité de l'insuffisante qualité des études d'impacts, entre bureaux d'études ou maître d'ouvrages. En 2011, le rapport Lavoux Féménias tend à faire porter cette responsabilité sur les bureaux d'étude et propose en conséquence des solutions de type agrément ou certification de leur compétence, sur le modèle wallon, tandis qu'en 2019, le rapport Dubost-Le Coz considère que la responsabilité est avant tout celle des maîtres d'ouvrages et privilégie des solutions basées sur l'incitation.

Ces deux visions opposées s'inscrivent dans des commandes politiques qui comportent une forme de « cadrage », concernant l'analyse des « causes du problème » et donc des solutions à privilégier.

Ainsi, la mission d'audit confiée par Chantal Jouanno à Thierry Lavoux et Alain Féménias vise notamment les objectifs suivants :

- Identifier ou reconnaître des critères (unités d'œuvre, compétences, expériences, etc.) permettant d'apprécier les bureaux d'étude au regard des besoins de qualité des études d'impact ou d'incidence notamment dans le domaine de la biodiversité.
- Faire le point sur les procédures de qualification des bureaux d'études mises en place par les organisations professionnelles, et analyser leur adaptation aux besoins dans le domaine des études environnementales.
- Evaluer la pertinence de la mise en place par le MEDDM d'une procédure, qui pourrait impliquer le niveau central mais aussi les services déconcentrés, visant à reconnaître, identifier ou labelliser des bureaux d'études sous une ou des formes à définir ainsi que les conséquences de cette procédure en termes de coût.

L'hypothèse d'une forme de labellisation ou de certification des bureaux d'études est donc au cœur de cette commande.

Le fait qu'un avis de l'autorité environnementale sur la qualité de l'étude d'impact soit désormais obligatoire et rendu public est mis en avant dans les auditions de services déconcentrés et de membres de l'Ae. Cependant la mission estime que ce scénario n'est pas crédible et cite à l'appui les analyses du Centre de droit de l'environnement de Strasbourg soulignant que les bureaux d'études sont contraints, à la fois financièrement et à travers le cahier des charges du maître d'ouvrage qui les recrute. Le maître d'ouvrage peut revoir l'étude d'impact telle que rédigée par le bureau d'études dans sa version envoyée au service instructeur. Néanmoins, « *le lien qui unit le maître d'ouvrage et son BE laisse planer un doute quant à l'indépendance des études et des données recueillies* » (Lavoux et Féménias, 2011, p.50).

La mission recommande donc une démarche articulant, à court terme, l'élaboration d'une charte des compétences et d'un code de déontologie par l'ensemble des acteurs de l'évaluation « *pour instiller l'idée que la pratique de l'évaluation environnementale nécessite un minimum de sérieux* » ; et en parallèle la mise en place d'une démarche qualifiante, « *parce que des dévoiements de l'utilisation des références de la charte resteraient possible (par exemple, des prestataires peuvent être tentés de signer sans avoir les critères requis pour adhérer)* »⁷⁹.

Chargé de mettre en œuvre les recommandations de ce rapport, le CGDD lance donc les travaux d'élaboration d'une charte des compétences et un code de déontologie destiné aux bureaux d'études réalisant des études d'impact. Le comité de pilotage ERC a proposé en 2013 la fusion des deux documents en une Charte d'engagement des bureaux d'études. Cette charte est finalisée en septembre 2013 et diffusée le 28 octobre 2013 à l'ensemble des membres du comité de pilotage et des groupes de travail, ainsi qu'aux DREAL.

Mais si la Charte d'engagement est finalisée dès 2013, l'abandon de la deuxième partie des recommandations du rapport Lavoux/Féménias est actée en 2015 dans un autre rapport, le rapport Dubois.

L'objet principal du rapport Dubois est la question de la qualité des études d'impact mais il est centré sur l'appropriation de la démarche ERC. Il s'inscrit dans le cadre du chantier de modernisation du droit de l'environnement, engagée avec les États Généraux de la Modernisation du Droit de l'Environnement lancés par Delphine Batho, qui succède à Chantal Jouanno en 2012⁸⁰., La démarche est également différente puisqu'il ne s'agit pas d'une commande d'expertise mais d'un groupe de travail présidé par Romain Dubois. Ce dernier rédige un rapport formulant différentes préconisations afin de favoriser l'appropriation de la démarche ERC.

⁷⁹ Elle suggère de confier le soin à l'OPQIBI de rassembler, au sein d'un groupe de travail préparatoire à une future norme de qualification, un panel représentatif de bureaux d'études, des services de l'État et de toutes les parties prenantes pour aboutir à un référentiel « évaluation environnementale » suffisamment exigeant pour servir de base à la délivrance de certificats correspondant aux différentes tâches énoncées dans ce référentiel.

⁸⁰ Delphine Batho est remplacée par Philippe Martin en juillet 2013.

Le rapport Dubois souligne l'existence d'une forte attente de la part des parties prenantes et propose que la signature officielle de cette charte par les bureaux d'études et organismes professionnels (COPREC, Syntec Ingénierie, CINOV, ONF...) ayant déjà exprimé leur souhait de signer cette Charte d'engagement ait lieu début 2015 en présence du Commissaire général au développement durable. Mais il ne retient pas dans ses recommandations le chantier en vue d'un dispositif de qualification. Cette piste est écartée d'une phrase dans le rapport qui indique : « *le groupe de travail a souligné les inconvénients d'un processus formel de labellisation des bureaux d'études : sont ainsi cités les risques d'alourdissement des procédures, rentes de situation, barrières à l'entrée* » (Dubois, 2015, p.23). Il se contente donc de proposer que dans un délai de trois ans, un bilan partenarial de la mise en application de la Charte d'engagement soit établi, et qu'une réflexion soit engagée sur les suites à donner » (Dubois, 2015, p.23). A notre connaissance, ce bilan n'a jamais été produit.

Le rapport Vernier

La même année 2015, deux mois plus tard, le rapport Vernier « Moderniser l'évaluation environnementale »⁸¹ (voir Encadré 2. Le rapport Vernier.) publié en mars 2015 répond à une double mission : (i) dresser un bilan du fonctionnement de la procédure dite du cas par cas mis en place en 2011 ; (ii) améliorer l'organisation et l'indépendance de l'autorité environnementale par une meilleure adéquation entre les enjeux des projets, le mode d'organisation et la dévolution des compétences des autorités environnementales.

Il est intéressant de citer un extrait de la lettre de mission, qui illustre parfaitement la ligne directrice qui structure le chantier de modernisation du droit de l'environnement engagé à l'époque : il s'agit de simplifier sans diminuer le niveau de protection, c'est-à-dire sans régression du droit de l'environnement. C'est ce cahier des charges pour le moins difficile à tenir qui est explicité dans la lettre de mission qui précise :

« Vos propositions devront respecter les principes de la feuille de route, à savoir non-régression du droit de l'environnement excluant tout abaissement du niveau d'exigence de la protection de l'environnement, efficacité et proportionnalité, sécurité juridique, effectivité. Elles s'attacheront à éviter d'imposer une charge excessive aux porteurs de projets et aux administrations concernées et s'inscriront dans l'objectif de simplification poursuivi par le gouvernement » (Vernier, 2015).

Différentes mesures sont proposées, mais le rapport souligne la nécessité que les travaux du groupe de travail se poursuivent afin d'approfondir certaines questions, parmi lesquelles figure « *la question de l'accréditation des bureaux d'études qui mériterait d'être discutée* » (Vernier, 2015,

⁸¹ Vernier, Jacques (2015), « Moderniser l'évaluation environnementale », Rapport au Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Groupe de travail « moderniser l'évaluation environnementale », pp.96.

p.15)⁸². Le contenu du rapport montre que cette question n'a pas pu être approfondie en raison des délais fixés, et la lecture ne permet pas d'explicitier ce qui est entendu plus précisément par cette formulation. Les comptes-rendus de réunions figurant en annexes n'y font pas non plus référence. Ce point pourra donc être creusé dans la suite de la recherche grâce à des entretiens auprès des membres du groupe de travail, et auprès de son président.

Le rapport Vernier

Rappelons que parmi les propositions figure l'idée de mettre en place une « clause filet » permettant d'imposer une étude d'impact même en dessous des seuils lorsque le milieu naturel est sensible (le conflit autour du barrage de Sivens a mis en évidence le fait que de petits projets peuvent porter fortement atteinte à l'environnement et susciter de fortes contestations) : le bilan dressé du cas par cas est plutôt positif et les conclusions sont sur ce point différentes de celles d'un autre rapport remis au même moment (rapport Duport). Une approche par projet permettant de disposer d'une vision globale des projets envisagés ; le rapport propose de supprimer la notion de « programme de travaux » et de reprendre la définition du « projet » issue de la directive européenne du 13 décembre 2011 modifiée par la directive du 16 avril 2014, afin d'empêcher le « saucissonnage » des projets. La question de l'actualisation des études d'impact est également abordée, dans le contexte de forte contestation des « Grands Projets Inutiles et Imposés » déjà évoqué. Enfin, le rapport préconise de distinguer pour les projets, l'autorité qui autorise le projet de l'autorité qui en fait l'évaluation environnementale : il propose de confier l'autorité environnementale non plus aux préfets mais à des délégués régionaux de l'Ae nationale, par exemple les inspecteurs généraux territoriaux.

Encadré 2. Le rapport Vernier.

2. La certification des BE, à nouveau écartée en 2019

En 2019, un nouveau rapport relatif à la question de l'amélioration de la qualité des évaluations environnementales est confié à trois missionnaires. Dans le rapport issu de cette mission, la

⁸² Le groupe a remis son rapport au bout de six mois, la lettre de mission daté du 12 septembre 2014 signée par Ségolène Royal évoquant une remise des propositions d'ici la fin de l'année 2014 et indiquant même attacher du prix à « disposer de premières propositions relatives aux études d'impact en octobre 2014 », soit un mois plus tard...

formule agrément / qualification / certification est à nouveau écartée⁸³.

Le rapport marque un changement dans la conception du « problème » de l'évaluation environnementale. Il se démarque en effet explicitement de l'analyse dressée dans le rapport Lavoux / Féménias qui « *estimait les études d'impacts largement perfectibles, voire médiocres et (il) en faisait porter la responsabilité aux bureaux d'études* ». Le rapport poursuit : « *L'approche du présent rapport est sensiblement différente. Que ce soit pour les études d'impact (pour les projets) ou les évaluations environnementales (pour les plans/programmes), la mission note que le code de l'environnement a confié aux maîtres d'ouvrage la responsabilité de leur élaboration ; à ce titre, ils sont les premiers responsables de la qualité* » (Dubost et al., 2019, p.6).

En ce qui concerne les dispositifs de garantie de la qualité des évaluations environnementales, l'option proposée en 2011 d'une démarche de qualification est écartée : « *Au regard des nombreux échanges qui n'ont pas fait émerger d'intérêt partagé vis-à-vis de dispositifs plus contraignants (accréditation, certification du système, qualification obligatoire, agrément de personnes), la mission ne propose pas la mise en place de tels dispositifs. La mission préconise un engagement plus affirmé des maîtres d'ouvrages et de renforcer le dialogue maîtres d'ouvrages/bureaux d'études/services de l'État (services instructeurs et autorités environnementales), pour la réussite des évaluations environnementales* » (Dubost et al., 2019, p.7).

Si le rapport aboutit très clairement au constat - formulé de manière plus policée que nous ne le faisons ici - de l'insuffisance de la charte d'engagement des bureaux d'études pour faire évoluer les pratiques, il ne retient donc pas pour autant l'idée de relancer la piste de leur qualification. C'est la volonté de responsabiliser les maîtres d'ouvrage et de prendre de la distance par rapport aux diagnostics précédents centrés sur la responsabilité des seuls bureaux d'étude, qui explique le choix de la proposition d'une charte commune maîtres d'ouvrage/bureaux d'étude.

B. L'arrêt Seaport et ses effets : création et reconfiguration des MRAe

Le 20 octobre 2011, un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne⁸⁴ oblige à revoir la séparation fonctionnelle entre l'autorité chargée d'élaborer un plan ou un programme, et l'autorité

⁸³ Dubost, C ; Le Coz, C ; Py, M (2019), « Propositions pour l'amélioration de la qualité des évaluations environnementales », Rapport du Conseil Général de l'Environnement et du développement durable, 012747-01, pp.171.

⁸⁴ Le 20 octobre 2011, l'arrêt Seaport impose en effet qu' « au sein de l'autorité normalement chargée de la consultation en matière environnementale, une séparation fonctionnelle soit organisée de telle manière qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure (...), de donner de manière objective son

environnementale. L'arrêt *Seaport* impose en effet qu' « *au sein de l'autorité normalement chargée de la consultation en matière environnementale, une séparation fonctionnelle soit organisée de telle manière qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure (...) de donner de manière objective son avis sur le plan ou programme envisagé par l'autorité à laquelle elle est rattachée* ».

Or comme on l'a vu, en France, au niveau régional, le préfet pouvait à la fois être autorité environnementale en charge de l'évaluation du projet et autorité décisionnaire.

Un recours de France Nature Environnement conduit le Conseil d'État en 2015 à confirmer cette nécessité de séparation fonctionnelle dans le droit français. Le Conseil d'État annule partiellement le décret du 23 août 2012, codifié à l'article R. 121-15 du code de l'urbanisme, (CE, 26 juin 2015, FNE). Après cet arrêt du 26 juin 2015, le Conseil d'État, de façon continue, va réaffirmer cette jurisprudence concernant le statut de l'autorité environnementale⁸⁵.

Les recours successifs engagés par FNE témoignent de l'importance accordée à la fonction autorité environnementale dans la qualité de la participation du public à l'élaboration des plans et projets ayant une incidence sur l'environnement. Dès 2012, l'association élabore une stratégie contentieuse mise en œuvre progressivement. Les recours engagés mettent ainsi en avant des raisonnements fondés sur un droit d'objectifs auquel était opposé le droit positif national. Ces actions se heurtent à des obstacles quasi-systématiques⁸⁶ et font apparaître une « *administration et un législateur encore rétif à exclure les préfets de la liste des autorités environnementales* »⁸⁷.

La nécessité d'une plus grande indépendance de l'autorité environnementale en région est pourtant soulignée dès 2012, lors de la première conférence environnementale qui se tient en septembre. C'est avec cet objectif que des groupes de travail avaient par la suite été confiés à Michel Badré, ancien président de l'Ae, puis à Jacques Vernier, ancien député, maire de Douai et ancien membre de l'Ae.

Le rapport de ce dernier, déjà évoqué précédemment, rappelle en 2015 la nécessité d'une séparation fonctionnelle entre autorité environnementale et autorité décisionnelle⁸⁸, dans le contexte d'un

avis sur le plan ou programme envisagé par l'autorité à laquelle elle est rattachée ». CJUE, 20 octobre 2011, *Seaport*, aff. n° C-474/10

⁸⁵ Cf. CE, 26 juin 2015, Ass. FNE, n° 365876 ; CE, 6 décembre 2017, n° 400559, Assoc. France Nature Environnement, JCP A 2017 ; CE, 28 décembre 2017, req. n° 407601, CE, 13 mars 2019, n° 414930, Assoc. France Nature Environnement, EEI, 2019,

⁸⁶ E. Wormser indique que pas moins d'une vingtaine de questions préjudicielles ont été posées par FNE dans le cadre des contentieux mentionnés précédemment : aucune n'a été transmise à la Cour de justice. La France sera le premier pays de l'Union condamné pour manquement en matière de transmission des questions préjudicielles.

⁸⁷ Wormser, Emmanuel. « La mobilisation du droit de l'UE, le contentieux FNE autour de l'indépendance de l'autorité environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, vol. , no. HS19, 2019, pp. 83-93.

⁸⁸ « Moderniser l'évaluation environnementale », rapport remis à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en mars 2015

arbitrage par Élisabeth Borne, alors directrice de cabinet de Ségolène Royal, et qui avait personnellement témoigné de sa gêne, en tant que préfète, d'avoir accompagné des porteurs de projet et, en parallèle, signé des avis d'autorité environnementale critiques sur les mêmes projets. Conformément à l'« arbitrage du gouvernement, le rapport propose que les avis d'autorité environnementale soient confiés à des formations collégiales rattachées au CGEDD.

En 2016, un décret réforme donc l'autorité environnementale⁸⁹. Afin de garantir une séparation stricte entre l'autorité environnementale, les maîtres d'ouvrage et les autorités décisionnelles, la réforme conduit à transférer cette compétence à des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe). Dans un premier temps, seuls les plans et programmes sont visés par ce texte, qui a en conséquence dès sa publication fait l'objet de critiques dénonçant une situation « anormale, et irrégulière » criante « *pour maints projets, pour lesquels, contrairement à de nombreux plans, le préfet assure à la fois l'instruction du dossier, est l'autorité environnementale, l'autorité décisionnaire, l'autorité organisatrice d'enquête, quand il n'est pas également le maître d'ouvrage.* » (Ullman, 2017). Le cas du projet de Notre-Dame des Landes est cité en exemple de « *confusion parfaite entre l'autorité environnementale et l'autorité décisionnaire* »⁹⁰. De fait, si pour les plans/programmes, le décret de 2016, instaure que les agents des DREAL qui instruisent les dossiers au bénéfice des MRAe sont placés sous l'autorité fonctionnelle de leur président^[5], pour ce qui est des projets, ils restaient sous l'autorité non seulement hiérarchique, mais aussi fonctionnelle du préfet de région.

Néanmoins, de façon prévisible, les dispositions prévoyant la compétence du préfet en tant qu'autorité environnementale pour les projets sont également rapidement annulées par une décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017. Cette décision étant d'application immédiate, les préfets ont donc dû, à partir de cette date, cesser d'agir en qualité d'autorité environnementale, dans l'attente d'un nouveau décret en Conseil d'État.

Encadré : la jurisprudence du Conseil d'État en matière d'indépendance de l'autorité consultative – Extrait de A. Farinetti, 2021.

Le Conseil d'État, adoptant une analyse téléologique de ces textes, et appliquant sa théorie de l'« acte clair » qui le dispense de recourir à la procédure de la question préjudicielle, affirme qu'ils « ont pour finalité commune de garantir qu'une autorité compétente et objective en matière d'environnement soit en mesure de rendre un avis sur l'évaluation environnementale des plans et programmes ou sur l'étude d'impact des projets, publics ou privés, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, avant leur approbation ou leur autorisation, afin de permettre la prise en compte de ces incidences », et applique des exigences identiques en matière d'autonomie de l'autorité consultée qu'il s'agisse d'élaborer, d'approuver ou d'autoriser un plan ou programme ou un projet. Cela le conduit à annuler les dispositions des décrets

⁸⁹ Décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale. JO du 29 avril 2016.

⁹⁰ G. Ullman (2017) analyse de façon très critique les décisions de plusieurs cours qui sont selon lui marquées par une démarche de « dénégation de la réalité administrative », dans la mesure où elles semblent considérer que les DREAL, chargées d'instruire l'avis sous l'autorité du préfet, seraient dotées de moyens administratifs et humains propres et que, compte tenu de la séparation fonctionnelle au sein des services déconcentrés de l'État, elles disposeraient d'une autonomie effective.

maintenant le préfet de région comme autorité consultative non seulement lorsqu'il était responsable de l'élaboration du projet évalué, et alors de toute évidence en situation de « conflit d'intérêts », mais aussi lorsqu'il était simplement en charge de l'autoriser, et ce, d'une part parce que « comme celui qui œuvre, celui qui autorise n'est pas seulement en charge de la défense de l'environnement, et doit concilier divers objectifs et exigences », et au nom de l'« effet utile » de la consultation, en considérant qu'« il est presque plus important d'éclairer pleinement et de façon indépendante l'autorité qui autorise, et donc peut interdire ou modifier le projet, que le maître d'ouvrage qui sera peu enclin à l'amender une fois qu'il est autorisé »

La décision du Conseil d'État de 2017 ouvre une période juridiquement instable et en pratique inconfortable, qui durera jusqu'en 2020 : les décisions au cas par cas continuaient à être prises par des autorités dont la compétence était devenue caduque, les avis étaient délivrés au bon vouloir des MRAe. Pour ces derniers, le Conseil d'État a par la suite néanmoins considéré qu'elles répondaient à la condition d'indépendance posée par son jugement.

L'élaboration d'un nouveau décret se révèle complexe, et fait l'objet de luttes institutionnelles qui tardent à être arbitrées. Un avis du Conseil d'État est donc rendu le 27 septembre 2018⁹¹ afin de « *débloquer juridiquement cette situation ubuesque* »⁹².

Dès décembre 2017 et sans que le cadre juridique de leur action soit précisé, les MRAe ont donc dû prendre en charge la critique de l'évaluation environnementale des projets selon le même mode de fonctionnement que pour les plans et programmes. Ce choix, plus satisfaisant sur le fond, a comme on peut l'imaginer mis en tension les MRAe. En effet, à partir de 2018, elles ont vu le nombre de dossiers sur lesquels statuer augmenter de façon très importante, et ont dû faire face à un accroissement de la charge de travail sans être calibrée pour y faire face.

Le dernier texte en date, un décret du 3 juillet 2020, pris en application de la loi du 8 novembre 2019 sur l'énergie et le climat spécifiquement amendée à cet effet, distingue au niveau régional l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, de l'autorité environnementale. Le préfet de région, également préfet du département chef-lieu de région, a donc compétence pour autoriser un projet tout en ayant la responsabilité de décider si une évaluation environnementale est nécessaire ou non pour ce projet. France Nature Environnement a de nouveau attaqué le décret du 3 juillet 2020 devant le Conseil d'État, et le 18 février 2021 une mise en demeure a été adressée par la Commission européenne à la France afin que soit modifiée le cadre juridique de l'évaluation environnementale des projets. Ainsi la conformité du système d'évaluation environnementale à l'échelle régionale par rapport aux directives européennes reste toujours à établir plus de dix ans après les premiers textes de transposition.

⁹¹ Conseil d'État, avis n° 420119 du 27 septembre 2018.

⁹² Wormser, 2019, art. cité.

C. La réforme de l'étude d'impact sur l'environnement issue du Grenelle et la création de l'examen au cas par cas

Un an et demi après sa création, l'Ae connaît une évolution importante du cadre juridique entourant l'étude d'impact avec une réforme des études d'impact qui instaure le régime de « l'examen au cas par cas » pour les projets ou plans/programmes pour lesquels il n'apparaît pas *a priori* nécessaire de réaliser une évaluation environnementale. Cette réforme génère donc un nouveau type d'activité des autorités environnementales qui ne se limite plus à donner des avis mais va désormais prendre des décisions.

L'origine de la réforme réside dans le contentieux relatif à la directive de 1985 qui ne prenait pas en compte la sensibilité des milieux dans la nomenclature française et qui comportait un seuil financier non systématiquement représentatif de l'impact des projets : la Commission reproche ainsi à la France l'exclusion systématique de l'obligation d'étude d'impact pour les projets d'un montant inférieur à 1,9 millions d'euros.

Au cours de la consultation du Grenelle de l'environnement, des propositions sont émises et vont être reprises, avec un article dans la loi dite Grenelle 1⁹³ et des dispositions dans la loi Grenelle 2 au chapitre II « Réforme des études d'impact » du TITRE VI « Gouvernance » de la loi du 12 juillet 2010 (articles 230 à 235)⁹⁴. Le seuil financier est remplacé par des seuils techniques et la

⁹³ L'article 1 de la loi du 3 août 2009 (dite Grenelle 1) dispose que « *Pour les décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement, les procédures de décision seront révisées pour privilégier les solutions respectueuses de l'environnement en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable* ».

⁹⁴ Les articles 230 à 235 de la loi Grenelle 2 conduisent à une nouvelle rédaction de l'article L122-, indique quant à l'obligation d'étude d'impact concerne les projets qui « *par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine* ». Il précise que lorsque ces projets concourent à la réalisation d'un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages et lorsque ces projets sont réalisés de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme⁹⁴. La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public.

« Sous réserve des dispositions particulières prévues par les procédures d'autorisation, d'approbation ou d'exécution applicables à ces projets, cette décision fixe les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi. »

Le même article introduit également une forme de contrôle *a posteriori* du respect des prescriptions prévues dans l'autorisation. Des agents assermentés ou habilités peuvent désormais contrôler, par une visite sur les lieux, à tout moment et aux frais du maître d'ouvrage, le respect des mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs du projet sur l'environnement ou la santé humaine prévues. En cas de manquement, l'administration

production d'une étude au cas par cas pour les projets se situant en-deçà des seuils obligatoires. La loi Grenelle 2 fait référence à l'annexe III de la directive EIE.

Le décret d'application est publié le 29 décembre 2011 pour une entrée en vigueur au 1^{er} juin 2012⁹⁵. Il définit des listes de projets qui seront soumis à EIE soit de façon systématique, soit après un examen au cas par cas en fonction de critères et de seuils.

Certains projets sont jugés impactants par leur « nature » quelle que soit leur importance et leur localisation, : et donc systématiquement soumis à EIE : INB, ICPE, autoroutes, voies rapides...). Pour d'autres entre un seuil haut et un seuil bas (non soumission) c'est un examen au cas par cas qui est prévu.

Le R122-3 organise l'examen du cas par cas. Celui-ci passe par l'envoi par le pétitionnaire ou le MO d'une demande d'examen au cas par cas présentant le projet et son contexte⁹⁶

L'Ae procède à la vérification de la complétude du formulaire et dispose de 15 jours pour demander des compléments. Le formulaire complet est mis en ligne et dans un délai de 35 jours à compter de la complétude du formulaire, l'Ae informe par une décision motivée si une EI est nécessaire ou non. A noter, la non réponse équivaut à une décision implicite valant obligation de faire une étude d'impact.

Cette réforme implique donc un nouveau positionnement de l'autorité environnementale en ce qui concerne les projets. Non seulement elle produit des avis mais elle devra désormais prendre des

ayant autorisé le projet pourra, après mise en demeure restée infructueuse, prononcer des sanctions : consignation d'une somme entre les mains d'un comptable public, exécution d'office des travaux ou suspension du projet⁹⁴.

L'article 232 concerne les plans programmes et dispose que « font l'objet d'une évaluation environnementale au regard des critères mentionnés à l'annexe II à 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, les plans, schémas, programmes et autres documents de planification susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation de travaux ou prescrire des projets d'aménagement, sont applicables à la réalisation de tels travaux ou projets ». L'article 233 concerne les plans et programmes pour lesquelles aucune forme de consultation du public n'est prévue, et crée afin de pallier ce manque une mise à disposition du public⁹⁴.

Les articles 234 et 235 prévoient que dès lors que, respectivement, l'absence d'évaluation environnementale ou l'absence d'évaluation des incidences Natura 200 est constatée, le juge des référés saisi d'une requête contre une décision d'approbation d'un plan, schéma, programme ou autre document de planification fondée sur cette absence, y fait droit dès que cette absence est constatée. »

⁹⁵ Décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements.

⁹⁶ Deux formulaires sont prévus à cet effet : cerfa 14734 + plan + cerfa 14752 informations nominatives MOA ou pétitionnaires.

décisions ; ceci vaut aussi bien pour le préfet de région que pour l'Ae, chacun dans son domaine de compétence.

Un recours administratif est possible de même qu'un recours contentieux ; le premier étant obligatoire pour pouvoir faire le second. La décision peut être attaquée aussi bien par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire pour décision abusive, que par le public en cas de non soumission à EI d'un projet qu'il juge impactant

Une autorité unique est prévue en cas de programmes de travaux : Ae ou préfet coordonnateur selon les projets.

L'article R. 122-5 définit le contenu de base de toute EIE pour les installations nucléaires de base (INB), installations nucléaires de base secrètes (INBs), et ICPE.

La décision d'autorisation est désormais plus explicite en matière de prise en compte de l'environnement : l'article L. 122-1-IV indique que la décision de l'autorité compétente pour autoriser le projet prend en considération : l'étude d'impact, l'avis de l'Ae compétente, le résultat de la consultation du public ; elle mentionne les mesures à la charge du pétitionnaire ou du MO (ERC) et les modalités de leur suivi.

Il est important de noter que la transparence de toute la procédure du cas par cas est prévue ce qui est de nature à renforcer l'information du public : dans ce cas, le formulaire de demande doit être mis en ligne, la décision (y compris date de l'éventuelle décision implicite), les voies de recours possibles, et la décision figurent également dans le dossier d'enquête publique ou de mise à disposition du public.

Cette réforme est donc d'importance. On reviendra sur la question de savoir si elle a en définitive étendu ou resserré l'éventail des projets soumis à évaluation environnementale. Afin de mesurer précisément les effets de cette réforme, il nous faut rappeler que la procédure d'examen au cas par cas qui est ainsi mise en place avait déjà été instaurée en 2009 en matière d'ICPE. Or en ce qui les concerne, la réforme suivante qui modifie l'évaluation environnementale et qui sera adoptée en 2016 va rapidement venir singulièrement complexifier les choses.

D. Le cas des ICPE

En 2009, une première réforme crée le régime de l'enregistrement qui constitue un régime d'autorisation simplifiée. Puis en 2016, la réforme de l'évaluation environnementale est opérée par l'ordonnance du 3 août 2016 dans le cadre du « choc de simplification » voulu par le gouvernement de l'époque.

1. La réforme des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) par

l'ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009

L'ordonnance du 11 juin 2009 – prise sur la base de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés et ratifiée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement – crée le régime des ICPE soumises à enregistrement et instaure un examen au cas par cas *sui generis* pour cette nouvelle catégorie.

Le régime de l'enregistrement est conçu comme un régime d'autorisation simplifiée permettant, d'une part, aux services de l'État de se consacrer aux dossiers ayant les plus forts enjeux environnementaux⁹⁷ et, d'autre part, de réduire les délais d'instruction des demandes déposées par les exploitants d'ICPE⁹⁸. L'enjeu était donc de faire passer certaines installations du régime de l'autorisation à celui de l'enregistrement lorsqu'il apparaît que les dangers et inconvénients qu'elles créent peuvent être prévenus par l'édiction de prescriptions standardisées prises au niveau ministériel (ce qui n'empêche pas le préfet de prendre des prescriptions complémentaires)⁹⁹.

Les ICPE sont désormais organisées en trois régimes : l'autorisation, l'enregistrement, en fonction de « la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation » (article L.511-2 du Code de l'Environnement), et la déclaration.

Seules ces dernières sont considérées comme ne présentant « pas de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1 », même si elles doivent « respecter les prescriptions générales édictées par le préfet en vue d'assurer dans le département la protection des intérêts visés à l'article L.511-1 » (cf. article L.512-8 C. env.).

Les ICPE relevant du régime de l'enregistrement sont soumises à étude d'impact au cas par cas, la décision par le préfet de département d'exiger ou non une étude d'impact étant prise en considération des critères posés à l'article L.512-7-2, à savoir : « *Si, au regard de la localisation du projet, la sensibilité environnementale du milieu le justifie ; ou si le cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans cette zone le justifie* ».

Les ICPE relevant du régime d'autorisation sont quant à elles systématiquement soumis à étude d'impact.

Les dossiers de demande d'enregistrement d'ICPE ne sont soumis ni à étude d'impact ni à enquête publique. L'article L. 512-7-1 du code de l'environnement dispose qu'ils sont soumis à une procédure de mise à disposition du public. Il s'agit en l'espèce d'une procédure de mise à disposition particulière, régie par les articles R.512-46-11 et suivants du code de l'environnement. Cette procédure est plus exigeante que la procédure de mise à disposition de droit commun : publicité de la mise à disposition par affichage en mairie, mise en ligne sur internet et annonces

⁹⁷ Jean---Pierre Boivin, « Le régime de l'enregistrement des installations classées : les fruits passeront---ils la promesse des fleurs ? », *AJDA*, 2010, p.1070

⁹⁸ Assemblée Nationale, Exposé des motifs du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, n°1360, 19 décembre 2008, p.6 et 7.

⁹⁹ Jean---Luc Pissaloux, « Des installations classées d'un troisième type : les installations soumises à enregistrement », *BDEI* 2009, n°22.

dans deux journaux diffusés dans le ou les départements intéressés, durée de quatre semaines... Malgré cela, cette procédure de mise à disposition ne présente pas les garanties d'une enquête publique, réduisant en conséquence la participation du public « à la portion congrue »¹⁰⁰.

L'absence d'enquête publique pour les ICPE soumises à enregistrement a fait l'objet de critiques en termes de la doctrine¹⁰¹, notamment de la part d'associations de défense de l'environnement¹⁰², car étant perçue comme une régression du principe de participation. Certains auteurs ont cependant vu dans la procédure de mise à disposition une avancée au motif que les enquêtes publiques n'arrivent de toute manière pas à mobiliser le public¹⁰³, ou encore au motif qu'un dossier mis à disposition serait plus facilement accessible qu'un dossier présenté lors de la « très protocolaire enquête publique qui met le profane à distance »¹⁰⁴. Ces deux arguments paraissent peu convaincants. D'une part, l'existence d'« enquêtes publiques sans public »¹⁰⁵ est indéniable mais ne justifie aucunement que les modalités d'information et de participation du public devraient être allégées. Si les enquêtes publiques se heurtent à des difficultés pour mobiliser le public, le fait de créer une procédure se caractérisant par une moindre publicité a peu de chance de résoudre ce problème. D'autre part, l'affirmation selon laquelle le public irait plus facilement consulter un dossier dans le cadre d'une mise à disposition que dans le cadre d'une enquête publique n'est pas étayée et il n'est pas démontré que le « profane » serait plus réticent à s'informer et à participer lors d'une enquête publique que lors d'une mise à disposition du public.

Il est à souligner que lors des discussions parlementaires sur la loi du 17 février 2009 précitée, certains députés s'étaient opposés à accorder l'habilitation au gouvernement pour créer par ordonnance le régime des ICPE soumises à enregistrement en invoquant justement la régression que cela engendrerait en termes de participation. Ainsi, Jean-Pierre Brard pointait le risque d'un glissement vers une « *moindre concertation avec le public et les collectivités territoriales, avec suppression de l'enquête publique* »¹⁰⁶ et François Brottes y voyait un risque de perdre la garantie de transparence que procurent les enquêtes publiques¹⁰⁷.

2. La réforme de 2016

¹⁰⁰ Philippe Billet, « L'enregistrement, nouveau régime d'autorisation des installations classées - A propos de l'ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement », JCPN, n°36, 4 septembre 2009, p. 1254.

¹⁰¹ Voir entre autres : B. Hagege---Raduta, « La mise en place d'un nouveau régime d'enregistrement applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement », LPA 12 août 2009, p. 5. ; J.---L. Pissaloux, *Ibid.* ; C. Huglo et M.---P. Maître, « La mise en place du régime d'enregistrement : une fausse réponse à un vrai problème ? », Environnement 2009, étude 8.

¹⁰² France Nature Environnement, ICPE soumises à enregistrement : les raisons d'une hostilité : La Lettre Industrie – Déchets n° 45, janv.---févr.2009, p.2.

¹⁰³ Jean---Pierre Boivin, *Ibid.*

¹⁰⁴ David Deharbe et Stéphanie Gandet, Fascicule 4015 : Installations soumises à enregistrement, *Jurisclasseur Environnement et Développement Durable*, 1^{er} mai 2011, point 123.

¹⁰⁵ Cécile Blatrix, « Vers une "démocratie participative" ? Le cas de l'enquête publique » in : CURAPP, *La gouvernabilité*, PUF, 1996.

¹⁰⁶ Intervention de Jean---Pierre Brard, JORF Assemblée Nationale, 2^{ème} séance du 8 janvier 2009, p.218.

¹⁰⁷ Intervention de François Brottes, JORF Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 8 janvier 2019, p. 219.

Les règles applicables à l'étude d'impact des projets de constructions, d'installations ou d'ouvrages susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont modifiées. L'ordonnance et le décret qui modifient ces règles en même temps que celles applicables à l'évaluation environnementale des plans et programmes sont parus au Journal officiel des 5 et 14 août 2016.

La nomenclature des projets soumis à évaluation environnementale, qui figure à l'article R.122-2 du code de l'environnement, est au cœur de cette réforme, et subit de profonds changements. Selon le guide édité par le CGDD à l'issue de cette réforme, « *Cette nomenclature poursuit l'objectif d'une réduction du nombre de dossiers soumis à étude d'impact de façon systématique en concentrant les évaluations sur les projets potentiellement les plus impactants selon les termes de l'annexe I de la directive 2011/92/UE. Les seuils du cas par cas sont conçus pour permettre d'identifier les projets susceptibles d'avoir un impact négatif significatif sur l'environnement. L'examen au cas par cas par l'autorité environnementale et la décision qui en résulte permettent de lever ou de confirmer cette présomption d'impact environnemental significatif* ».

Ainsi, selon la ministre de l'environnement, Ségolène Royal la réforme "*introduit des simplifications sans réduire l'exigence de protection de l'environnement*". Certains spécialistes restent dubitatifs et considèrent que la réforme est contradictoire par rapport au principe de non-régression qui vient d'être inscrit dans la loi relative à la biodiversité¹⁰⁸.

Elle bascule un grand nombre de projets de l'évaluation environnementale systématique vers la procédure du cas par cas. Sont concernés par cette procédure certaines infrastructures de transport, certains aménagements dans les milieux aquatiques, certains travaux de forages et de mines, certaines installations de production d'énergie ou encore certaines installations classées ICPE soumises à autorisation.

La loi, ayant habilité le Gouvernement à adopter par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi aux fins de procéder à la réforme du cadre juridique applicable à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, prévoyait explicitement qu'il s'agissait notamment de simplifier et de clarifier ces règles, et d'assurer leur conformité au droit de l'Union européenne.

Aude Farinetti montre que la logique ayant présidé à la répartition des types de projet dans la nouvelle nomenclature est difficile à saisir. Il faut souligner l'ampleur de la tâche, qui conduisait potentiellement à remettre à plat tout le droit de l'environnement pour tirer les conséquences des directives. On peut faire l'hypothèse que l'attention s'est concentrée sur les rubriques de la directive et sur un certain nombre d'autres rubriques considérées comme les plus importantes (Seveso, éoliennes, carrières...).

¹⁰⁸ Laurent Radisson « La réforme de l'étude d'impact marque-t-elle une régression du droit de l'environnement ? », *Environnement et Technique*, n°362, octobre 2016.

La réforme indique ainsi comme critère des « impacts négatifs significatifs ».

Il apparaît cependant que ce critère s'articule mal avec, d'une part les « graves dangers et inconvénients » qui fondent la soumission à autorisation et enregistrement au titre de la législation ICPE, et d'autre part les « incidences notables » qui fondent la soumission d'un projet à évaluation environnementale. L'examen attentif des modifications introduites fait apparaître « une évidente complication du droit applicable » (Farinetti, 2018, p. 475).

En ce qui concerne les ICPE, la nouvelle nomenclature décorrèle la soumission automatique à étude d'impact des trois régimes distingués depuis 2009. Ainsi, même en ce qui concerne le régime de l'autorisation, la soumission à évaluation environnementale n'est désormais plus automatique, toujours sans que la logique de la distinction opérée au sein de ce régime de l'autorisation apparaisse clairement. Ainsi « Non seulement les principes applicables sont obscurcis, mais l'outil de référence en la matière, c'est-à-dire le tableau annexé à l'article R.122-2 du Code de l'environnement, a perdu en lisibilité (Farinetti, 2018 : 477)¹⁰⁹.

A l'évidence, le droit applicable se trouve considérablement compliqué par la réforme. Même si ce n'était pas nécessairement le but recherché, le résultat est 'un allègement des contraintes procédurales applicables à certains exploitants qui échappent désormais au champ de l'étude d'impact systématique, et donc d'une simplification, au sens d'allègement, des exigences qui leur sont imposées.

Même si la réforme fait entrer certaines installations soumises à enregistrement dans le régime de l'étude d'impact systématique¹¹⁰, et élargit les installations connexes concernées à celles qui sont exploitées ou projetées par d'autres que le maître d'ouvrage qui sollicite l'autorisation pour laquelle l'étude d'impact est requise, elle a principalement sorti des ICPE soumises à autorisation de ce régime.

E. Une décennie de conflits environnementaux accrus dans un contexte de « simplification » du droit de l'environnement

On ne peut dissocier ces réflexions et propositions sans faire référence au contexte dans lequel elles s'inscrivent, marqué par le retour d'une forte conflictualité, et par le développement d'une politique de « simplification » du droit de l'environnement qui pose question.

1. Un nouveau cycle de conflictualité

¹⁰⁹ On trouvera dans cet article une comparaison détaillée de la nomenclature avant et après la réforme.

¹¹⁰ Certaines installations de stockage de produits explosifs, de produits inflammables et de produits pétroliers et carburants de substitution.

La relance du projet Notre Dame des Landes depuis 2012 est en effet à l'origine d'une forte conflictualité. Les constatations se développent et se structurent d'une liste importante de projets, auxquels est attribuée la qualification « Grand Projets Inutiles et Imposés ». Cette appellation devient une sorte de « label de mauvaise qualité » du point de vue des opposants. Des initiatives de mise en réseau des luttes autour de ces projets sont lancées à une échelle internationale, qui donnent lieu à une charte (la charte d'Hendaye) et à la production d'outils de cartographie mis en ligne et largement diffusés. Les mobilisations en France et en Italie, en particulier contre Notre Dame des Landes mais aussi contre le TGV Lyon-Turin des deux côtés de la frontière, jouent un rôle important dans ces initiatives.

Dans la contestation de ces différents projets, et l'attribution du label « GP2I », la question de la légitimité des décisions, au-delà de leur stricte légalité, est centrale. La manière dont les décisions sont prises et dont le public est ou n'est pas suffisamment associé, revient de façon récurrente. La prise en compte de l'environnement est également complètement centrale dans ces contestations qui posent la question de ce qui garantit une prise en compte à la hauteur des enjeux dans le processus décisionnel français en matière d'aménagement et d'infrastructure. Les études d'impact de certains de ces projets sont pointées du doigt et considérées comme des « alibis ».

C'est dans ce contexte que le 26 octobre 2014, un jeune membre du groupe botanique de l'association Nature Midi-Pyrénées est tué à Lisle-sur-Tarn, lors d'une manifestation contre le chantier de la retenue collinaire dite « barrage de Sivens », sur la rivière Tescou, dans le nord-ouest du Tarn. Rémi Fraisse est victime d'une grenade offensive tirée par des gendarmes anti-émeutiers. Cet évènement tragique fait l'objet d'une large couverture médiatique et de dénonciations et a mis en lumière les interrogations quant à l'opportunité de ce projet (surdimensionnement du fait d'une surestimation des besoins en irrigations), si contesté que Ségolène Royal avait sollicité une mission d'expertise. Un rapport d'expertise établi à la demande de Ségolène Royal, rendu public le soir de la mort de Rémi Fraisse, montre que bon nombre des points dénoncés par le collectif étaient fondés¹¹¹. Sans revenir sur une analyse de ce conflit qui dépasse le cadre de ce rapport, on se contentera ici de souligner que le rapport de la commission d'enquête à l'issue de l'enquête publique qui s'est tenu en 2013, concluait à un avis favorable assorti de réserves, dont l'une d'importance puisqu'elle subordonne son avis sur la déclaration d'utilité publique à l'avis favorable de la commission nationale saisie de la demande de dérogation relative à la destruction d'espèces faunistiques et floristiques protégées, et ce du fait de « l'importance de la destruction de la zone humide du Testet ». Or le CNPN a rendu deux avis défavorables en juin puis en septembre 2013. Selon le CNPN, les inventaires faunistiques sont très insuffisants l'analyse des impacts du projet sur la faune et le maintien des connectivités écologiques sont sous-évalués » et les mesures ERC sont « insuffisantes, irréalisables, inadéquates ou très hypothétiques ». Rapports du CGEDD

¹¹¹ CGEDD, Expertise du projet de barrage de Sivens, Rapport n°009953-01, établi par Nicolas Forray et Pierre Rathouis, octobre 2014. Le rapport conclut à la poursuite du chantier, mais recommande d'adapter les usages de la retenue : « la mission souhaite que Sivens soit considéré comme un tournant dans la gestion de l'eau en Adour-Garonne, dernier projet d'une époque, première étape d'une évolution majeure » (page 4).

à l'appui¹¹², la séquence ERC est vivement critiquée et le caractère inefficace ou inadéquat des différents dispositifs censés prendre en compte les impacts sur l'environnement (dérogation espèces protégée, mesures compensatoires...) sont au cœur des argumentaires dans le cadre de conflits où est mise en avant l'idée d'une biodiversité sacrifiée sur l'autel d'aménagement profitables à une minorité et d'instruments « alibis »¹¹³.

Dans le contexte de ce drame et d'une conflictualité marquée autour de plusieurs projets d'aménagements, François Hollande prononce un discours lors de la conférence environnementale du 27 novembre 2014 où il annonce le lancement d'un chantier de démocratie participative.

Après avoir évoqué le décès de Rémi Fraisse à Sivens, qualifié de *"drame pour la nation"*, il annonce que la situation à Sivens *"exige"* une amélioration du débat démocratique. *"Tout doit être fait pour que sur chaque grand projet, tous les points de vue soient considérés, que toutes les alternatives soient posées, que tous les enjeux soient pris en compte et que l'intérêt général puisse être dégagé"*, a-t-il expliqué, précisant bien dans la foulée qu'*"il y a un intérêt général, il n'y a pas que la somme des intérêts particuliers"*. Le discours indique également la volonté d'améliorer la qualité des évaluations environnementales, de la participation du public, tout en simplifiant les procédures administratives.

« Nous devons aller plus loin dans la recherche des impacts environnementaux et permettre les compensations. Nous devons aller plus loin aussi dans la simplification (...). Nous devons explorer aussi de nouveaux modes d'association des citoyens aux décisions qui les concernent (...) Nous devons également améliorer les informations qui sont livrées aux Français. Tous les ans, des milliers d'études d'impact sont produites. Je pense que notre pays détient sûrement un record en cette matière. Cette richesse est aujourd'hui éclatée, inexploitée et au final gâchée pour la communauté scientifique comme pour les citoyens. Je propose donc la création d'une base de données publique gratuite et ouverte, dans laquelle seront rassemblées et triées toutes les informations en matière d'environnement et de biodiversité ».

Certains journalistes relèvent que le discours n'évoque pas la place que tiendra ce qui à l'époque est appelé le « projet de loi Macron »¹¹⁴ qui habilite le gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier les règles applicables aux études d'impact et moderniser les modalités de participation du public¹¹⁵. En effet les réflexions en vue de la simplification ou de la modernisation

¹¹² En décembre 2014, Pierre-Alain Roche, ingénieur général des Ponts et des Eaux et Forêts, a été chargé, avec Nicolas Forray, par la Ministre de l'Ecologie, de la mission d'expertise et de concertation visant à rechercher le consensus des habitants et des parties concernées autour d'une solution de compromis. N. Forray et P.-A. Roche, « Mission pour un projet de territoire du bassin du Tescou (Midi-Pyrénées). Gestion quantitative de l'eau », rapport CGEDD n° 009953-02, janvier 2015. La deuxième mission propose finalement de diviser par deux les objectifs de volumes à prévoir et analyses diverses variantes pour y répondre. Voir Roche, Pierre-Alain. « I. Réflexion autour du conflit du barrage de Sivens dans le Tarn », Jean-Philippe Pierron éd., *Écologie politique de l'eau. Rationalités, usages et imaginaires*. Hermann, 2017, pp. 369-397.

¹¹³ Ben Lefetey, Sivens. Un barrage contre la démocratie, Les petits matins, 2015.

¹¹⁴ Il s'agit de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite « Loi Macron » Texte du 06/08/2015, paru au Journal Officiel le 07/08/2015.

¹¹⁵ Philippe Collet, « Conférence environnementale : Hollande veut réformer la concertation autour des projets d'infrastructures », Actu-environnement, 27 novembre 2014.

du droit de l'environnement sont déjà bien engagés à l'époque, conformément à la feuille de route issue des États Généraux de la Modernisation du Droit de l'Environnement.

2. La réforme du dialogue environnemental

La « réforme du dialogue environnemental » dont il est désormais question est donc déjà bien engagé par des travaux qui déboucheront d'une part dès 2015 sur la loi dite Macron, et l'année suivante sur les ordonnances de 2016.

La feuille de route pour la modernisation du droit de l'environnement, issue des États généraux de 2013, prévoyait la mise en place de groupes de travail thématiques. Ciblées sur certains points (réforme de l'évaluation environnementale, organisation de l'autorité environnementale, participation du public, faisabilité d'une autorisation environnementale unique), les travaux de ces groupes constituent le socle des réformes. Le Conseil national de la transition écologique a été associé à la préparation des textes, au travers de sa commission spécialisée de modernisation du droit de l'environnement.

Encadré Extrait de la fiche Thema La modernisation du droit de l'environnement (mars 2017)¹¹⁶

La feuille de route de modernisation du droit de l'environnement prévoyait la mise en place de groupes de travail chargés de formuler des propositions.

La commission consacrée à la démocratie environnementale, présidée par Alain Richard, faisait suite aux travaux du groupe de travail présidé par G. Monédiaire. Son rapport remis en juin 2015 comporte des recommandations pour améliorer le dialogue environnemental et la participation des citoyens aux décisions concernant l'environnement.

→ Ses propositions ont abouti à l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et à ses décrets d'application, ainsi qu'à l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, et à son décret d'application en cours d'élaboration.

Le groupe consacré à l'évaluation environnementale, présidé par J. Vernier, a remis son rapport en avril 2015. Il formule des recommandations relatives à l'organisation des autorités environnementales locales et aux règles de l'évaluation environnementale des plans, programmes et projets.

→ Ses propositions ont abouti au décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale, à l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 et au décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatifs à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

¹¹⁶ Thema La modernisation du droit de l'environnement. Mars 2017.
<https://www.Écologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20La%20modernisation%20du%20droit%20de%20l%27environnement.pdf>

Le groupe de travail relatif à la séquence « éviter-réduire-compenser » présidé par R. Dubois, a remis son rapport en janvier 2015. Il formule, à droit constant, des propositions d'amélioration de la mise en œuvre de la séquence.

→ Ses propositions ont abouti à un programme de travail comportant des outils (géolocalisation des mesures compensatoires), des guides méthodologiques, une charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale ainsi que des formations.

Le groupe de travail consacré au suivi des expérimentations (autorisation unique installation classée, autorisation unique "loi sur l'eau", certificat de projet) et à la fusion des autorisations, présidé par J-P. Duport, a remis son rapport en février 2016. Il propose, sur la base de retours d'expérimentation, de les généraliser sous la forme d'une « autorisation environnementale ».

→ Ses propositions ont abouti à l'ordonnance n°2017-80 et aux décrets n° 2017-81 et n° 2017-82 du 26 janvier 2017 relatifs à l'autorisation environnementale.

3. La naissance et le développement de politiques de « simplification » du droit de l'environnement

L'émergence de projets de simplification du droit de l'environnement est relativement récente du point de vue de la production normative. En effet, si l'on observe clairement, depuis les années 2000, la multiplication et l'accélération de la production de lois et d'ordonnances se voulant être « de simplification du droit », le phénomène est plus récent dans le domaine du droit de l'environnement et semble émerger plus particulièrement après 2007. Si la crise économique et financière de 2009 est souvent évoquée comme expliquant ce tournant, on peut aussi y voir un contrecoup du Grenelle qui a créé du droit dans tous les domaines de l'environnement et dont la mise en œuvre génère des blocages. Ainsi « On peut dater à 2010 une forme de tournant qui se traduit, d'une part, dans une « mise en cause » du droit de l'environnement, et d'autre part, dans des réformes de simplification qui désormais le visent explicitement et très directement » Blatrix, 2016).

C'est la formule lancée par Nicolas Sarkozy ¹¹⁷en 2010 à l'occasion d'une visite au Salon de l'agriculture qui, au-delà de l'anecdote, marque clairement un changement de contexte (résultant notamment de la crise économique, qui a sans doute constitué un facteur aggravant) qui semble avoir relégué l'environnement comme secondaire dans l'ordre des priorités politiques.

En 2012, à l'issue d'une campagne électorale où les enjeux écologiques occupent une place marginale par rapport à celle de 2007, l'alternance va entraîner un relatif abandon du format du Grenelle au profit de la combinaison de plusieurs démarches : d'une part, un événement public annuel est mis en place : la Conférence environnementale. D'autre part, des chantiers sont lancés en vue de moderniser le droit de l'environnement ; en particulier une consultation est lancée, intitulée « États généraux de la modernisation du droit de l'environnement ». Tout se passe comme si le droit de l'environnement, droit récent et donc à ce titre, moderne « par nature », devenait

¹¹⁷ « L'environnement, ça commence à bien faire »

désormais constitutif du problème que vise à traiter la politique de simplification. Fait nouveau, le droit de l'environnement est présenté publiquement comme un problème nécessitant une action correctrice de la part des pouvoirs publics¹¹⁸.

Cette mise en cause est concomitante d'une prolifération de rapports appelant de leurs vœux la nécessaire simplification de l'action publique. Parmi ces rapports, deux sont signés en 2009 et 2011 par Jean-Luc Warsmann. C'est dans ce contexte que le droit de l'environnement est désormais placé au cœur des politiques dites de simplification du droit.

En 2012, la RGPP est en apparence abandonnée mais en réalité remplacée par la « MAP » : la modernisation de l'action publique est d'abord marquée par une volonté de se démarquer de la RGPP pour promouvoir une vision présentée comme différente. Les objectifs mis en avant sont de simplifier la vie des entreprises et des particuliers, mettre fin à l'inflation des normes... « À bien des égards la MAP apparaît comme un prolongement de la RGPP, même si cette filiation est rejetée par le gouvernement » (Bartoli, Blatrix, 2015). Les changements par rapport à la RGPP concernent surtout l'organisation institutionnelle mise en place pour porter cette politique, et la méthode choisie pour la mettre en œuvre¹¹⁹.

Un « choc de simplification » est annoncé par le Président de la République le 28 mars 2013, moins d'un an après son élection. Le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) annonce des décisions visant à mettre en place ce « choc », rapidement décliné dans plusieurs textes. Dans le cadre de ce travail, le gouvernement indique avoir engagé l'évaluation de la liste des normes pointées du doigt pour leur « absurdité » par le rapport Lambert-Boulard en mars 2013¹²⁰. On note que ce travail de simplification des normes se fait quasi systématiquement par ordonnance¹²¹.

¹¹⁸ Une des manifestations les plus évidentes de ce processus de « mise en cause » est le débat relancé autour du principe de précaution : à travers essais et tribunes, de multiples acteurs décrivent le principe de précaution (Bruckner, 2011 et Bronner-Géhin, 2014). Celui-ci est accusé d'entraver l'activité économique et d'empêcher l'innovation (). Certains proposent même de le retirer de la Constitution ou de l'équilibrer par un « principe d'innovation » (Beulin et Gaulois, 2014 ; Hulot et Bourg, 2014). L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) va constituer un des principaux relais de cette mise en cause, à travers plusieurs rapports. Voir en particulier les deux rapports publiés en 2012 et en 2014 : Claude Birraux, Jean-Yves Le Déaut, *L'innovation à l'épreuve des peurs et des risques*, Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, janvier 2012, Rapport n° 4214 (Assemblée nationale) et n° 286 (Sénat). Jean-Yves Le Déaut, Bruno Sido, *Le principe d'innovation*, Rapport au nom de l'OPECST, Rapport n° 2409 (Assemblée nationale) et n°403 (Sénat), novembre 2014.

¹¹⁹ Un rapport réalisé par les trois inspections générales (IGF, IGA, IGAS) à la demande de Jean-Marc Ayrault et remis en septembre 2012, souligne ainsi que la RGPP, dont la nécessité n'est pas mise en cause, a été mal vécue car mise en place de manière trop brutale et souvent sans dialogue.

¹²⁰ *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, établi par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, 26 mars 2013.

¹²¹ Le gouvernement annonce aussi un élargissement des pouvoirs de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). C'est chose faite en octobre 2013 : le CCEN est transformé en Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (CNEN) qui pourra être saisi de

La réforme concerne l'ensemble des secteurs de l'action publique, et tous les ministres ont à élaborer un programme ministériel de modernisation et de simplification (PMMS) qui repose sur « la simplification des services aux usagers [et] l'amélioration du fonctionnement des administrations ». La recherche, non seulement d'une meilleure efficacité ou performance, mais d'une plus grande compétitivité, est au cœur du discours du gouvernement : il s'agit d'« alléger les contraintes pesant sur la croissance et renforcer la compétitivité de notre économie ».

La réforme comprend donc une préoccupation forte en faveur des entreprises. Afin d'impulser et d'animer le chantier de la simplification, un conseil de la simplification pour les entreprises, co-présidé par Laurent Grandguillaume et par Guillaume Poitrinal, chef d'entreprise, est créé en janvier 2014. Placé auprès du Premier ministre pour une durée de trois ans, ce conseil est chargé de proposer au Gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification à l'égard des entreprises.

À l'issue de la première conférence environnementale, qui se tient les 14 et 15 septembre 2012, le Président de la République annonce l'objectif de faire de la France la « nation de l'excellence environnementale ». Une feuille de route pour la transition écologique est définie à l'issue de cette conférence, affirmant la volonté de traduire dans la réalité l'objectif de développement durable inscrit dans la Constitution par la Charte de l'environnement.

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Delphine Batho, confie le pilotage de cette réforme à Delphine Hedary, membre du Conseil d'État qui avait été responsable de la préparation de la Charte de l'environnement, et qui sera entourée de Arnaud Gossement, avocat spécialisé en droit de l'environnement, et de Claude Chardonnet, consultante spécialisée dans l'accompagnement des maîtres d'ouvrages dans les démarches de concertation sur des projets d'équipement ou d'aménagement¹²².

textes plus nombreux que ceux qui étaient soumis à la CCEN et qui pourra proposer la modification ou l'abrogation de textes. Un moratoire général des normes est annoncé, selon lequel toute proposition de texte réglementaire nouveau ne sera acceptée que si elle s'accompagne d'une simplification correspondante.

¹²² Dans la lettre de mission adressée par la ministre à D. Hédary, il est souligné que « Près de la moitié des normes juridiques nationales émanent du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. [...] Or, l'édifice normatif de notre droit de l'environnement subit aujourd'hui une double critique. Alors que, d'un côté, sa complexité et la longueur des délais des procédures sont vécues comme autant de freins administratifs dont le sens n'est plus perçu, de l'autre, l'efficacité de la protection de l'environnement qui résulte de ces normes, trop souvent mises en œuvre comme des formalités à accomplir, suscite des interrogations. En outre ces réglementations, qui contiennent à hauteur de 80 % des dispositions transposées parfois littéralement de directives européennes, sont devenues d'une extrême technicité, rendant leur compréhension par les usagers et leur maniement par les services déconcentrés de plus en plus difficile [...] À côté de toilettage consistant à éliminer les redondances ou les obsolescences, une réforme est en effet nécessaire pour assurer une meilleure efficacité du droit de l'environnement. L'objectif du Gouvernement est que soit assurée une protection de l'environnement réelle, et non pas seulement formelle, tout en facilitant la réalisation des projets d'intérêt économique et social ».

Cette consultation qui va donner à lieu à 800 contributions, de la part de l'ensemble des acteurs impliqués va malheureusement s'arrêter de manière soudaine à la fin de l'année 2013. À la suite du départ de Delphine Batho au moment où des propositions inspirées des EGMDE devaient être présentées en Conseil des ministres, la démarche fera long feu. Aucun rapport ou bilan n'en sera dressé, les 800 contributions n'étant d'ailleurs pas accessibles, ce qui n'empêchera pas de s'en prévaloir pour justifier certaines mesures de « simplification »¹²³ L'analyse des débats à l'occasion de la réunion de clôture de la consultation témoigne pourtant de l'absence de tout « diagnostic partagé » des causes de la complexité du droit de l'environnement et des remèdes appropriés. Simplifier, pour qui ? Les attentes des différents acteurs composant l'écosystème de l'action publique environnementale sont, légitimement, bien diverses et en partie contradictoires selon que l'on se tourne vers les organisations professionnelles agricoles, les organisations patronales, les collectivités locales ou les associations de protection de l'environnement.

En réalité, comme le dénoncent les associations de protection de l'environnement, une partie de ces mesures, et plus généralement le discours autour de la complexité de ce droit, sont inspirés par une volonté de retard et même de remise en cause des règles qui protègent l'environnement dans un contexte tendu économiquement¹²⁴.

Dans les années qui suivront, il n'y aura pas d'évaluation, ni des États généraux eux-mêmes, ni de l'impact effectif des mesures de simplification qui vont se succéder : droits de dérogation accordés aux préfets¹²⁵, rehaussement des seuils de saisine de la CNDP¹²⁶, diminution du nombre d'enquêtes publiques en lien avec celle du champ de l'évaluation environnementale¹²⁷... L'impact de ces mesures mériterait d'être évalué, et ce d'autant plus qu'elles relèvent d'une multitude de textes pris séparément, et procèdent à un mouvement de fond mais sans que la cohérence d'ensemble soit lisible et compréhensible. Ainsi au motif *a priori* légitime de la simplification des procédures, le champ de ce qui doit ou non être soumis à évaluation environnementale et consultation du public se rétrécit sans cohérence d'ensemble.

¹²³ Pour plus de précisions on se reportera ici au texte publié sur son blog en novembre 2013 par Arnaud Gossement, dont voici un extrait : « J'espère sincèrement qu'il sera possible un jour d'exploiter ce formidable matériau constitué des 800 contributions écrites recueillies avant le 25 juin 2013. [...] Nul n'envisage de moderniser le droit social sans dialogue social. Nul ne peut moderniser le droit de l'environnement sans dialogue environnemental. Les outils mis en place aujourd'hui sont éclatés, disparates et souvent mal conçus. Il faut engager une réflexion de fond à ce sujet. À défaut, les normes continueront de s'accumuler et le vivant ne sera pas mieux protégé ».

¹²⁴ La contribution rédigée par la Société française de droit de l'environnement dans le cadre de cette consultation indique ainsi : « ... le droit de l'environnement est surtout mal appliqué, il n'est pas évalué, et ne constitue pas une priorité : il entre en conflit avec d'autres droits visant d'autres objectifs et ne fait jamais « le poids » face à d'autres « priorités ». En réalité, le droit de l'environnement est un droit résolument « moderne » comme l'a montré dès 1993 le travail du professeur Gilles Martin [...] (Martin, 1993). Il présente par ailleurs la particularité d'être en relation avec les domaines scientifiques les plus innovants pour faire face à de nouvelles contraintes et menaces qui pèsent sur l'environnement et la santé humaine. [...] Évoquer sa « modernisation » est inapproprié. Il y a fort à craindre que ce terme cache celui plus général de « simplification » dans le sens d'une régression des normes ».

¹²⁵ Un décret du 8 avril 2020 accorde aux préfets la faculté de déroger aux textes réglementaires relatifs à l'environnement. Initialement envisagé afin de répondre à l'inflation normative que rencontrent certains domaines réglementaires, le droit de dérogation reconnu au préfet a été, après une première phase d'expérimentation initiée en fin d'année 2017, consacré par le décret du 8 avril 2020.

¹²⁶ Loi « climat et énergie » et ses décrets d'application.

¹²⁷ Voir Blatrix, Gérardin, 2018.

Parmi les textes marquant cette évolution, la loi dite « ASAP » occupe une place de choix¹²⁸. Elle contient en effet une kyrielle de mesures, notamment liés aux procédures administratives en matière d'environnement et d'urbanisme, ce qui marque une généralisation de la logique développée par la loi PACTE. « *C'est une véritable vague de simplifications qui s'est abattue sur les procédures environnementales avec la loi Asap, notamment dans le but de purger les "irritants" qui jalonnent le parcours des porteurs de projets industriels et d'adapter les procédures en fonction des spécificités territoriales et de la plus ou moins grande complexité des opérations* »¹²⁹.

La loi reprend plusieurs mesures proposées par le député Guillaume Kasbarian dans un rapport remis en 2019 et qui ne manqua pas de susciter des réactions de la part de spécialistes et défenseurs du droit de l'environnement¹³⁰. Le 3 juin 2019, le Premier ministre a confié au député Guillaume Kasbarian une mission portant sur l'accélération des procédures obligatoires en matière d'implantation industrielle. Ce dernier est député LREM depuis 2017, après une carrière de consultant en stratégie. Membre de la commission de la loi PACTE, il est aussi le rapporteur du projet de loi ASAP. Siégeant à la Commission des affaires économiques, il intervient sur les décisions de l'État en matière de politique industrielle. Fort de cette expérience, il rend son rapport en septembre 2019, dans lequel il préconise plusieurs mesures de simplifications ; certaines étant adoptées quelques mois après dans la loi ASAP. Si seulement une partie du rapport a effectivement été inscrite dans la loi, la lecture de l'ensemble des mesures fait ressortir des changements d'état d'esprit dans la façon de concevoir l'action publique.

La démarche adoptée par les auteurs du rapport constitue un positionnement significatif pour un rapport de ce type. Il s'agit de « partir de l'expérience vécue par l'industriel » (p.5) qu'il s'agit de fluidifier. L'idée de raisonner comme l'industriel est présente en filigrane tout au long du rapport, qui déplore « l'absence de culture partagée entre l'administration et les porteurs de projets ». C'est pourquoi il est recommandé de « conduire un chantier de changement culturel » visant à « adapter la formation et le profil des agents chargés de prendre des décisions [...] ayant un impact sur l'industrie ». Une immersion ou des stages dans des entreprises industrielles sont ainsi préconisés. L'objectif final de ces mesures est d'ailleurs présenté de façon claire et sans équivoque, montrant par là même la conception que se font les auteurs de l'État. En effet, à travers les mesures d'accompagnement, de soutien et de coopération renforcée entre État et entreprises ; « l'administration doit se transformer en *business partner* exigeant mais facilitateur » (p. 26). Rappelons qu'en français *business partner* signifie partenaire commercial. Il s'agit là d'une

¹²⁸ Loi d'accélération et de simplification de l'action publique du 7 décembre 2020.

¹²⁹ Philie Marcangelo-Leos / MCM Presse avec Jean-Noël Escudié / P2C pour Localtis, « Simplification : tout ce que les collectivités peuvent retenir de la loi Asap » *Localtis*, 18 juillet 2020.

¹³⁰ Dans une tribune publiée au sein du journal *Le Monde* le 26 juin 2019, un collectif de juristes spécialisés, dont l'ancienne ministre Corinne Lepage dénoncent « une régression généralisée » du droit de l'environnement en France : « *La particularité des temps présents est de devoir se battre à la fois contre des actes et contre une communication d'une perversité extrême puisqu'elle prétend le contraire de ce qui est réellement fait* ».

conception particulièrement claire, mais économiquement et politiquement située, du rôle de l'État.

C'est dans ce sens que s'inscrivent certaines mesures de réduction des délais et lourdeurs administratives, régulièrement présentés comme des « irritants » pour le bon fonctionnement des entreprises privées. La complexification de l'action publique qui en résulte est indéniable, y compris pour les acteurs censés en bénéficier : le rapport Guillot remis au gouvernement en mars 2022 dans le cadre du plan de résilience économique et sociale le constate : « *Si elles ont accéléré les procédures pour de nombreux projets, les réformes récentes ont en effet multiplié les cas dérogatoires au droit commun, augmenté la complexité pour les services instructeurs et réduit la lisibilité des procédures pour les pétitionnaires* ».

Ce rapport n'en propose pas moins de nouvelles simplifications du droit de l'environnement. Il préconise ainsi de démarrer l'enquête publique sans attendre l'avis de l'autorité environnementale, innovation reprise dans la loi « industrie verte » adoptée le 22 juillet 2023, avec l'option du Conseil d'État. Pourtant celui-ci constitue un élément essentiel pour éclairer les citoyens et leur permettre de participer en connaissance de cause à l'enquête publique. En outre, le maintien d'une forme présentielle dans l'enquête publique en complément de l'accès par internet est de plus en plus remis en question, alors que le bilan établi par le CGEDD sur la réforme des procédures d'information et de participation du public de 2016 souligne l'importance de ce format physique¹³¹.

Le droit de l'environnement semble ainsi de plus en plus attaqué. Alors que l'environnement avait acquis un rang constitutionnel à la faveur de la Charte de l'environnement adoptée par le Congrès en 2005, il semble désormais faire partie d'une liste d'enjeux secondaires qu'il serait possible d'écarter par simple arrêté préfectoral. Un premier bilan de l'application du droit de dérogation démontre d'ailleurs qu'il a déjà été détourné pour déroger y compris à la loi et aux directives européennes, ce qui ne peut qu'interroger, au-delà de l'environnement, sur le respect de la hiérarchie des normes et de la représentation parlementaire¹³².

Ces interrogations quant aux conditions de l'application du droit de l'environnement en France se posent avec d'autant plus d'acuité que, tout récemment encore, le Conseil d'État a rendu une série de décisions qui, en même temps, pressent l'État de mettre fin à de multiples illégalités. L'été 2021 l'a ainsi vu enjoindre l'État en ce sens ou annuler des décrets ou des arrêtés pour de nombreuses matières (chasse¹³³, pollution de l'air¹³⁴ pesticides¹³⁵, climat¹³⁶ ...). « *Pour certaines,*

¹³¹ CGEDD, Contribution au bilan de la réforme des procédures d'information et de participation du public de 2016, Rapport n°013016-01, établi par Geneviève Besse, Maryline Simoné (coordinatrice) et Philippe Viroulaud, avril 2020.

¹³² Voir le dossier thématique de la Revue Française d'Administration Publique, *L'action publique au défi de l'urgence écologique*, coord. par Cécile Blatrix, Frédéric Edel, Philippe Ledenvic, Vol. 3, n°179, 2021.

¹³³ Interdiction de la chasse à la glu (CE, 28 juin 2021, n° 443849, 434365 et 425519) et de plusieurs autres techniques de chasse (CE, 6 août 2021, n° 434456).

¹³⁴ Condamnation pour défaut de mise en conformité avec une directive européenne avec astreinte semestrielle de 10 millions d'euros (CE, 4 août 2021, n° 428409).

¹³⁵ Annulation de distances trop faibles d'éloignement des épandages vis-à-vis des habitations (CE, 26 juillet 2021, n° 437815).

¹³⁶ Injonction de prendre des mesures supplémentaires avant le 31 mars

l'État persiste et signe depuis de nombreuses années ; ces décisions ne font alors que rappeler que ces situations n'ont que trop duré. Pour d'autres, ces rappels à l'ordre sont nouveaux »¹³⁷.

Ces constats tranchent avec l'idée selon laquelle le droit de l'environnement ferait désormais l'objet d'une application rigide. Ils peuvent suggérer une dégradation, depuis les « États généraux de la modernisation du droit de l'environnement » de 2013, des relations de l'État avec les acteurs associatifs, acteurs historiques constitutifs « du milieu de soutien » de l'administration de l'environnement. L'expertise juridique détenue au sein de certaines associations de protection de la nature et de l'environnement est à la fois redoutée et reconnue au sein la haute administration de l'environnement puisqu'elle apparaît régulièrement, y compris en son sein, comme le seul acteur à même d'obtenir, souvent à la suite de recours contentieux, que le droit soit appliqué¹³⁸.

¹³⁷ Blatrix, Cécile, Frédéric Edel, et Philippe Ledenvic. « Quelle action publique face à l'urgence écologique ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 179, no. 3, 2021.

¹³⁸ Voir sur ce point Gatet, Antoine. « Avant-propos », *Revue juridique de l'environnement*, vol. , no. HS19, 2019, pp. 7-8.

Chapitre 4. L'Ae « au concret »

« ... l'observation s'exerce au cours d'opération de *cueillette*. L'analyse de l'État au concret constitue des corpus de documents hétérogènes (dossiers de presse, publications, etc.) qui témoignent des affaires et des passe-temps. Ensuite, l'observateur n'ignore pas le procédé de la *pêche* : les armoires aux battants gris des bureaucraties d'État, les classeurs des salles de rédaction, les fichiers des banques d'affaires et autres organismes de toute farine contiennent des notes ou des brins de correspondance qui complètent les collections – résultat des cueillettes. Un brin d'entregent et de la chance à gogo facilitent l'enquête bien qu'il faille dire et redire que le concours des gens des secteurs privé et public surprend l'observateur qui ne rechigne pas à l'ouvrage de la pêche. A la fin, le chercheur exécute des rôles plus actifs lors des opérations de chasse aux données. Ces dernières revêtent les visages familiers du questionnaire de l'enquête et de l'entretien, ou la procédure – par trop négligée – de l'observation participante lorsque l'analyste se glisse dans le labeur quotidien des organisations sous examen ».

Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, page 11.

Dans un ouvrage devenu un des classiques de la sociologie de l'action publique, Jean-Gustave Padioleau formule une proposition à la fois théorique et épistémique. Il invite en effet à analyser les logiques qui traversent l'action publique à travers l'observation de la manière dont il se dévoile à travers la diversité de ses activités y compris les plus « ordinaires ». Il s'agit, entre autres, de neutraliser les pièges de l'entretien en les complétant par la mise à nu des actes et des travaux des agents, pour saisir les rapports entre ce que les gens disent et ce qu'ils font.

De leur côté, la sociologie du travail et la sociologie des organisations ont souligné la nécessité, pour saisir les enjeux liés au fonctionnement d'une institution, de s'appuyer non seulement sur des entretiens avec les acteurs de l'organisation et ceux y sont confrontés, mais aussi de passer par l'observation directe chaque fois que cela est possible. Les moyens alloués, les méthodes et outils de travail, les lieux et la temporalité du travail... constituent autant d'éléments qui permettent de comprendre le fonctionnement d'une institution au-delà des organigrammes et de la multiplicité des discours tenus sur l'organisation, par elle-même ou par les acteurs avec lesquels elle interagit.

C'est dans cette perspective que nous avons cherché, autant que possible à « mettre à nu » l'Ae dans son fonctionnement, le concret de ses méthodes de travail, la diversité de ses activités et la manière dont elle se donne à voir aux acteurs avec qui elle interagit.

Dans ce chapitre nous allons d'abord revenir sur les implications du choix opéré au moment de la création de l'Ae, en nous intéressant au CGEDD pour mieux saisir le positionnement de l'Ae en son sein.

Puis après avoir présenté sa composition (B), nous entrerons plus en détail dans le « concret » de ses différentes activités (C) avant de nous interroger quant à certaines évolutions récentes du cadre juridique qui les régit (D).

A. Positionnement : une autorité environnementale au sein du CGEDD

Institué par un décret du 9 juillet 2008, le Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) est né du regroupement du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) et du Service de l'inspection générale de l'Environnement (IGE), avec, rappelons-le, des effectifs nettement plus importants du côté du premier par rapport au second. Dès sa création il est prévu que ce nouveau conseil soit à la fois « l'autorité environnementale » prévue par les directives européennes sur l'évaluation environnementale des « plans et programmes » et des « projets » et l'instrument de conseil, d'expertise, d'inspection ou d'audit et d'évaluation du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE)¹³⁹.

Issu de la création du « Grand Ministère », le CGEDD constitue, ainsi qu'on l'a vu, la solution retenue en 2009 pour positionner l'Ae. Il convient de présenter ce Conseil qui a évolué récemment (1) afin de mieux comprendre ensuite les difficultés issues de ce positionnement en termes de recrutement pour l'Ae (2), positionnement qui à cette réserve près présente cependant un intérêt non négligeable pour l'Ae (3). Qui plus est, comme on le verra par la suite, les craintes originelles quant à la réalité de l'indépendance de l'Autorité environnementale ainsi créée se sont révélées infondées.

1. Du CGEDD à l'IGEDD

De 2008 à 2022, la gouvernance du CGEDD est organisée de la façon suivante :

- selon le décret n° 2008-679, le CGEDD est placé sous l'autorité directe du ministre qu'il informe et conseille pour l'exercice de leurs attributions.
- il est dirigé par un vice-président, assisté par un bureau qui comprend notamment les présidents de section et le président de la formation d'autorité environnementale. Le bureau seconde le vice-président pour la gestion du conseil, la définition de ses activités et méthodes et la répartition des moyens.
- jusqu'en 2022, présidé par le vice-président, le comité permanent réunit les présidents de section, le président de la formation d'autorité environnementale et une partie des membres

¹³⁹ Intitulé du Ministère à l'époque.

permanents. Il délibère des orientations et des méthodes de l'inspection générale, donne son avis sur le programme annuel d'activité et propose la charte de déontologie du CGEDD arrêtée par le ministre présidant le conseil.

- l'assemblée générale du CGEDD est composée des membres permanents. Les membres associés et les chargés de mission peuvent y participer sans voix délibérative. Présidée par le ministre ou par délégation, par le vice-président, elle délibère sur les grandes questions d'intérêt général entrant dans les domaines d'intervention du conseil, soit de sa propre initiative, soit sur saisine des ministres compétents

Le CGEDD est organisé en sections thématiques, en formation d'autorité environnement et en commissions (commission permanente des ressources naturelles ou en commissions spéciales). Enfin, les collèges se réunissent par spécialité, métier ou domaine, les membres des différentes formations du conseil. Ils sont des lieux de dialogue et d'échanges largement ouverts. L'ensemble représente entre 277 ETP (chiffre de l'année 2017) et 262 (chiffre de l'année 2022) avec une tendance à la diminution au fur et à mesure des départs en retraite.

Cet effectif inclut les sept missions d'inspection générale territoriales (MIGT), composante territoriale du CGEDD, qui contribuent à l'exécution de ses missions, en métropole comme dans les outre-mer. Le CGEDD est ainsi la seule formation nationale d'inspection et de contrôle à disposer de telles représentations territoriales interrégionale. Les zones de compétence coïncident, dans leurs grandes lignes, avec les périmètres de la réforme régionale de 2015 (le cas échéant avec regroupement de régions en une seule MIGT), ce qui permet au CGEDD de disposer d'une connaissance fine et permanente des services déconcentrés et du contexte territorial dans lequel ils interviennent. Leur champ d'intervention dépassent les seules missions d'inspection générale et se sont diversifiées dans le temps¹⁴⁰.

Une démarche interne de réflexion sur l'avenir du CGEDD intitulée « Avenir du CGEDD » a été engagée à partir de l'automne 2021 par Daniel Bursaux, vice-président du CGEDD afin de redéfinir ses missions et son positionnement au sein du pôle ministériel avec comme horizon de réflexion et de projection, l'année 2025¹⁴¹. La réforme de la Haute Fonction Publique, lancée la

¹⁴⁰ Les MIGT assurent le suivi de l'encadrement supérieur des services déconcentrés, par les fonctions d'inspecteur général des ressources humaines (IGRH) qu'exercent leurs coordonnateurs et certains de leurs membres. Elles exercent de nombreuses missions de représentation de l'État au sein de conseils d'administration ou de surveillance d'organismes ou d'établissements publics à forte dimension territoriale. En outre, les MIGT contribuent aux évaluations des politiques publiques territorialisées que réalisent les sections du CGEDD concernées. Elles participent aussi au programme annuel d'audit, notamment aux audits risques, eau et biodiversité. Les MIGT, au même titre que les sections, contribuent à l'amélioration continue des méthodes d'intervention du CGEDD et au bon exercice de toutes ses missions.

¹⁴¹ Il s'agit de maximiser l'impact du CGEDD et son utilité, d'intégrer les changements d'environnement clés (transformation environnementale, digitale, sociétale, territoriale), moderniser les compétences et façons de travailler du CGEDD, et d'une manière générale améliorer sa visibilité et son positionnement au sein de son écosystème et dans ses interactions avec les Ministères de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la Mer (rapport annuel CGEDD).

même année et qui comporte un volet consacré aux corps d'inspection, a confirmé l'opportunité de cette réflexion stratégique. D'octobre 2020 à janvier 2021, la démarche a fait l'objet d'un accompagnement externe, chargé de faire un état des lieux et d'analyser les principales caractéristiques du conseil général.

Ce travail a débouché sur deux décrets datés du 20 juillet et du 20 août 2022¹⁴², puis un arrêté du 30 août 2022, et depuis le 1er septembre 2022, le CGEDD est devenu l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD). *« Ce changement de nom va bien au-delà de la seule sémantique. Il s'inscrit également dans une meilleure adéquation de l'institution aux besoins des ministres, alors que se déploie sous l'impulsion du Gouvernement le grand chantier de planification de la transition écologique de notre pays ».* (Rapport 2022). Le terme d'inspection générale est retenu dans l'optique d'une plus grande lisibilité et une meilleure compréhension des missions, projets et activités réalisés par l'IGEDD.

La gouvernance du CGEDD a été revue avec les principales évolutions suivantes :

- Un comité d'orientation se substitue à l'ancien bureau. Il chargé de se prononcer sur les orientations stratégiques et opérationnelles. Il est présidé par le chef du service, qui le réunit au moins six fois par an. Il comprend le secrétaire général, les présidents de section, le président de la formation d'autorité environnementale et les coordonnateurs des missions d'inspection générale territoriales (MIGT). Ce comité d'orientation assiste le chef de l'inspection pour la gestion de celle-ci, la définition de ses activités et méthodes et la répartition des moyens qui lui sont alloués. Il est consulté sur les orientations du programme annuel de travail et du rapport d'activité.
- Le comité permanent est supprimé au profit de la valorisation de la place et du rôle de l'assemblée générale.
- La nouvelle gouvernance prévoit désormais un double rattachement à deux formations du CGEDD de tous les membres du CGEDD pour mutualiser les compétences et favoriser une meilleure transversalité, jusqu'ici chaque membre appartenait à une section et une seule, éventuellement en sus d'un rattachement à l'Ae à hauteur de 50 % du temps.
- Dans la même perspective, une section transversale autour des études, de la synthèse, de la prospective et des données ; les collèges non transversaux sont supprimés, les thématiques concernées étant désormais traitées dans le cadre des sections.
- La place des MIGT au sein de la gouvernance du CGEDD est renforcée ;
- Enfin une réorganisation des fonctions de la supervision de certaines missions et des rapports est opérée.

Ces évolutions ont nécessité la préparation de nouveaux textes d'organisation, décret et arrêté. Un arrêté intermédiaire du 22 décembre a permis la création de la nouvelle section transversale

¹⁴² Décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022. Décret n° 2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable. Arrêté du 30 août 2022 portant organisation et règlement intérieur de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable.

(ESPD), le principe du double rattachement à des sections, et quelques ajustements de périmètre des sections existantes.

Les missions et le cœur des métiers de l'IGEDD restent les mêmes, à savoir conseiller le Gouvernement sur les enjeux de la transition écologique, apporter son expertise sur les différentes politiques publiques portées par le ministère comme l'environnement, le climat, le développement durable, le logement, les transports et les mobilités, les risques naturels et technologiques, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la biodiversité, etc. L'Inspection générale de l'environnement et du développement durable reste placée sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement. Alors que le CGEDD était piloté par une vice-présidente c'est désormais le chef du service de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable qui joue ce rôle (actuellement Paul Delduc).

Encadré : Les six sections de l'IGEDD

- La section habitat, aménagement et cohésion sociale connaît des questions d'offre, d'économie, d'usage et de qualité du logement, d'accès et de maintien dans le logement, d'accueil, hébergement et inclusion sociale des personnes en précarité, sans abri ou mal logées, ainsi que, en liaison avec la section transition énergétique et climat, des normes et coûts globaux des logements ; d'aménagement et de transition écologique du cadre de vie, des politiques foncières, d'urbanisme, de mixité sociale, de rénovation urbaine et politique de la ville, de développement durable des territoires urbains et ruraux, de leur économie, de protection et mise en valeur des espaces protégés notamment au titre des lois montagne, littoral, et au titre des sites et paysages.
- La section mobilités et transports connaît des questions intéressant les déplacements des biens et des personnes à toutes échelles géographiques et pour tous modes, y compris les mobilités actives et la logistique.
- La section milieux, ressources et risques connaît des questions relatives à la préservation de la biodiversité, à l'exploitation et à l'usage des ressources naturelles ainsi qu'à la prévention et au traitement des risques majeurs.
- La section milieux, ressources et risques connaît des questions relatives à la préservation de la biodiversité, à l'exploitation et à l'usage des ressources naturelles ainsi qu'à la prévention et au traitement des risques majeurs.
- La section audits, inspections et transformation de l'action publique connaît des enjeux de modernisation de la gestion, de régularité des pratiques administratives, de déconcentration des responsabilités, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, d'orientation et de suivi des personnels chargés de missions d'encadrement supérieur.
- La section études, synthèses, prospective et données appuie et contribue à la coordination des travaux des autres sections en matière de programmation, de synthèse et de valorisation de leurs productions, de prospective et de gestion des données.

Aux structures de l'ancien CGEDD (bureau, sections, collèges, formation autorité environnementale) est ajouté un comité d'orientation de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable.

Ainsi l'Autorité environnementale n'est ni un collège ni une section mais correspond à une « formation » *ad hoc* du CGEDD. Il s'agit bien d'une entité qui tout à la fois fait partie du CGEDD, mais fonctionne « à part », dans sa composition comme dans son fonctionnement.

En 2016, le règlement intérieur du CGEDD a été modifié afin d'intégrer des dispositions spécifiques à la formation d'autorité environnementale (Ae) et aux missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) du CGEDD : auparavant, leur règlement intérieur était une partie de celui du CGEDD ; à partir de 2020, chaque Autorité environnementale a approuvé le sien. En effet, le statut des autorités environnementales est spécifique par rapport aux autres composantes du CGEDD. En particulier, les avis collégiaux formalisés s'adressent à des tiers et interviennent en tant que formalité substantielle d'actes administratifs susceptibles de recours.

2. Les difficultés issues de ce positionnement : des moyens de l'Ae dépendant des moyens du CGEDD

La conséquence de l'organisation que nous venons de présenter qui peut être source de difficulté renvoie au fait que les moyens de l'Ae sont dépendants des moyens du CGEDD.

Les membres du CGEDD sont recrutés selon deux filières : les ingénieurs généraux (IG) et les IGAD – inspecteurs généraux de l'administration du développement durable. Ce dernier corps n'existe qu'au CGEDD et est un corps de taille restreinte, avec un recrutement selon des modalités complexes où peut intervenir une dimension politique.

En ce qui concerne les IG, un comité de sélection est organisé deux fois par an, et le processus est devenu de plus en plus sélectif du fait de la pénurie de moyens du CGEDD au fil du temps et du départ en retraite de certains de ses membres.

Chaque membre nouvellement recruté.e doit choisir une section d'affectation. Chaque nouvelle ou nouveau membre rencontre ainsi les différent.e.s président.e.s de section, y compris le ou la président.e de l'Ae. On peut imaginer assez logiquement qu'à cette occasion, chaque président.e essaie d'attirer les nouveaux membres en vue d'un rattachement à sa section afin de renforcer ses effectifs et sa capacité d'expertise. En termes de ressources en membres permanents, l'Ae représente 5 ETP mobilisables à hauteur de 50 % de leur temps.

Cette situation a pu être parfois source de tensions entre présidences de section et présidence de l'Autorité environnementale, en situation de concurrence objective pour attirer les membres du Conseil dans leurs rangs. Cette difficulté apparaît dès les premières années, comme nous l'a indiqué Michel Badré :

« Par rapport aux sections du CGEDD qui contenaient des personnes de ces différents domaines, ça a parfois été un peu difficile parce que les responsables de sections du CGEDD considéraient que je leur enlevais de la matière grise plus performante et que ce n'était pas bien », ajoutant « j'aurais peut-être fait la même chose si j'avais été dans leur position ». (MB avec CB)

Cette situation de concurrence objective est plus marquée par rapport aux sections ayant à traiter d'enjeux environnementaux et donc potentiellement intéressées par le même type de profils. De surcroît, ce type de compétence est rare et donc précieuse, comme le souligne Philippe Ledenvic :

« Le champ de l'environnement est un des champs sur lequel les ministres, les directions générales confient beaucoup de missions au CGEDD. C'est moins vrai des transports, de l'aménagement, de l'urbanisation, des sujets comme ça. Et donc, cela veut dire que les gens compétents en environnement, tout le monde se les arrache ».

Au fil des années il est apparu que l'attractivité de l'Ae était forte, et ce en dépit d'une très importante quantité de travail demandée à ses membres :

« L'ambiance y est bonne, le boulot est sympa, même s'il y a beaucoup de travail, il y a tout un tas de bonnes raisons de rester à l'Ae ». « On voit sans arrêt des dossiers différents (...) » ; « Il y a cette possibilité de diversifier, d'ouvrir son champ et d'apprendre des choses », et ce au-delà de ses propres sujets de prédilection. (PL)

« A ma grande satisfaction, l'autorité environnementale a rapidement été considérée comme un endroit très intéressant, où il y avait beaucoup de travail ; et sa réputation s'est vite faite (...) c'était un endroit où les gens avaient envie de venir et pas du tout un repoussoir. Ce n'était pas du tout gagné au départ ». (MB avec CB).

Pour certains nouveaux membres, l'Ae peut donc être plus attractive que les sections du CGEDD au regard de l'intérêt du travail, de l'image de l'institution, et probablement de sa visibilité croissante.

« Il y a aussi des gens qui considèrent que nos recommandations sont plus suivies que le rapport du CGEDD, qu'elles sont systématiquement publiées alors qu'il y a des rapports du CGEDD qui restent non publiés, etc., que ça permet d'aller sur le terrain, ça permet de rester au contact de la vraie vie ». (PL)

L'Ae ne connaît donc pas de problème d'attractivité. Mais ce fait même peut être source de tensions avec d'autres présidences de section.

3. Un positionnement stratégique

S'il peut parfois être source de difficultés, le positionnement au sein du CGEDD présente un intérêt indéniable.

Ce positionnement lui permet en effet de recruter ses membres au plus haut niveau d'expertise existant, au sein de l'instance d'expertise et de conseil, à la fois en toute indépendance mais en

cohérence avec son rôle d'expert et d'éclaireur de la décision publique. Le fait que le Président de l'Ae soit placé sur le même plan que les présidents de section et à ce titre soit membre du bureau ou aujourd'hui du comité d'orientation stratégique, paraît ainsi particulièrement intéressant et important.

On peut également penser que ce positionnement est susceptible de faciliter la circulation d'analyses et d'idées au sein même du CGEDD, conduisant à l'identification de sujets à expertiser. Sur ce dernier point, les éléments que nous avons pu identifier que cette circulation n'est pas évidente. Des exemples existent bien, de cas où des recommandations de l'Ae pour un projet ponctuel ont pu conduire les administrations du ministère à saisir le CGEDD pour « aller plus loin » sur certaines questions et apporter des réponses à des problématiques plus globales. C'est ce que relate Philippe Ledenvic dans le rapport annuel du CGEDD en 2017, en donnant plusieurs exemples :

« Ainsi, les premiers avis rendus sur des parcs éoliens en mer ont conduit le CGDD, la DEB et la DGECC à mettre en place un groupe de travail sur les impacts cumulés en mer et à confier au CGEDD une mission pour aider à la mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, compenser » en mer : que ce soit pour la définition de la stratégie de l'État en mer, la planification, l'effort de recherche ou l'amélioration des connaissances et la mise à disposition large de données rares et coûteuses, certaines questions qui ressortent des analyses de l'Ae ne peuvent trouver de réponse qu'à une échelle beaucoup plus large. Plus rarement, mais de manière non moins pertinente, l'Ae se réfère à certains rapports du CGEDD, là aussi pour éclairer le public sur les différentes options ou alternatives possibles pour résoudre un problème environnemental.

C'était le cas de son avis sur la modernisation de la ligne SNCF Serqueux-Gisors dans lequel l'Ae, s'appuyant sur un rapport antérieur du CGEDD traitant du bruit du fret ferroviaire, estimait que la réduction de l'impact d'une ligne à l'occasion de sa réouverture au fret pouvait nécessiter des mesures à une échelle plus globale sur le matériel roulant.

En 2017, plusieurs avis de l'Ae (DUP au profit de la ZAC, PLU de Gonesse, avis sur la demande d'autorisation environnementale de la ligne 17) et rapports du CGEDD (rapport sur l'aménagement de la zone du Grand Bourget) ont ainsi dialogué au sujet de l'aménagement du secteur du Triangle de Gonesse, ce dialogue portant autant sur la stratégie générale d'aménagement que sur les risques de ces opérations (environnementaux, économiques et financiers). »¹⁴³

Mais dans un autre exemple, les questions soulevées par l'Ae dans une de ses notes, qui avaient vocation à déboucher sur des approfondissements, ne semblent pas avoir eu de suites. Ainsi, s'appuyant sur des saisines nombreuses pour des projets routiers et autoroutiers en 2017, mais également sur de nombreux projets ferroviaires analysés les années antérieures, trois ans après l'instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 qui mettait à jour le cadre de l'évaluation socio-

¹⁴³ Rapport annuel 2017 du CGEDD, page 21.

économique des projets d'infrastructures et de services de transport, l'Ae a délibéré une note relative aux évolutions socio-économiques en septembre 2017, synthétisant ses constats et recommandations. Ceux-ci concernent le cadre général de l'évaluation socio-économique, notamment sa cohérence avec les engagements internationaux de la France en matière de lutte contre le changement climatique et l'encadrement législatif des politiques publiques (loi sur la transition énergétique notamment), mais également la façon dont ces outils sont mis en œuvre dans les dossiers dont elle est saisie.

Cette analyse, fondée sur un échantillon de dossiers, aurait pu conduire le CGEDD voire les directions concernées du ministère à approfondir la façon dont l'analyse technique, économique et environnementale allait mieux contribuer aux processus de décision publique, pour des projets utiles et une meilleure sécurité juridique. Elle aurait ainsi pu favoriser la cohérence des analyses et des propositions entre le CGEDD et sa formation d'autorité environnementale.

Cela n'a pourtant pas été le cas, et aucune suite n'a été donnée à notre connaissance, ce que l'on peut regretter par ailleurs. Une analyse en termes de « parallélisme des formes » nous a en effet amenés dans le cadre de notre recherche, à débattre du contraste existant entre la manière dont les évaluations environnementales sont aujourd'hui suivies et scrutées, avec l'avis extérieur d'une autorité compétente en la matière, et l'absence de garantie de la qualité des évaluations socio-économiques, à notre connaissance. Il est pourtant établi que ces analyses sont parfois (souvent ?) régies par méthodologies discutables et des « biais d'optimisme » (voir par exemple le rapport de la mission présidée par Emile Quinet, et publiée en 2013, sur l'Evaluation socio-économique des investissements publics, pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective).

Sur un autre plan, certains membres du CGEDD sont administrateurs d'établissements publics porteurs de projets sur lesquels l'Ae rend des avis. Parfois, l'écart entre ses recommandations et la façon dont elles sont prises en compte par les administrateurs fonctionnaires semble relever de la dissonance cognitive ou du strabisme divergent...

Cet exemple montre donc que le positionnement au sein du CGEDD ne signifie pas nécessairement une mise en harmonie ni même une mise en débats de tous les sujets qui pourraient l'être au sein de cette institution. Il n'en reste pas moins intéressant et stratégique de notre point de vue, en particulier au vu d'autres aspects importants.

Comme on a pu le voir au chapitre 1, une des questions soulevées concernant ce positionnement renvoyait à la possibilité d'une indépendance effective de l'Ae. Le *design originel* de l'Ae avait déjà été ajusté afin de tenir compte de cette préoccupation, puisqu'initialement il était envisagé d'en confier la présidence au vice-président du CGEDD.

Nous allons voir que le choix – contraint essentiellement par des contraintes budgétaires – de ne pas faire de l'Ae une autorité administrative indépendante, ne l'a pas empêchée de démontrer

largement son autonomie et son impartialité. Et ce grâce à la combinaison de facteurs tenant à sa composition et aux modalités de fonctionnement qu'elle a mises en place.

B. Composition

En 2016, l'Ae est composée de 17 membres, dont 11 membres nommés en qualité de membres du CGEDD et de six personnalités qualifiées.

Membres permanents : Philippe Ledenvic (Président), Nathalie Bertrand, Sylvie Banoun, Pascal Douard, Christian Dubost, Louis Hubert, Thérèse Perrin, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser.

Membres associés : Marc Clément, premier conseiller du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; Barbara Bour-Desprez, membre du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et de l'espace rural ; Sophie Fonquernie, vice-présidente du Conseil régional de Bourgogne Franche-Comté pour l'agriculture, la viticulture et l'agroalimentaire, Agricultrice, Christine Jean, François Letourneux, ingénieur général du génie rural des eaux et des forêts honoraire, vice-président du Comité français de l'UICN, Serge Muller, professeur, muséum national d'Histoire naturelle.

L'Ae est également dotée d'une équipe de huit personnes à temps plein dont le Président, une secrétaire générale (Marie-Françoise Facon), deux assistant.e.s-gestionnaires, un ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, deux ingénieurs en chef des TPE et un ingénieur.

La combinaison de leur expertise technique doit permettre à l'Ae, autant que possible, de disposer en son sein des compétences sur tous les types d'enjeux environnementaux présents dans les dossiers examinés par l'Ae. Mais ils doivent aussi présenter des qualités indispensables au regard du fonctionnement collégial de l'Ae. Michel Badré évoque ainsi ces qualités :

« Il faut que les gens soient bosseurs (...) il faut des gens qui bossent vite. S'ils ne bossent pas vite, ça ne marche pas. Ensuite, il faut qu'ils sachent travailler avec les autres. (...) Il faut qu'ils acceptent d'écouter les critiques faites sur leur avis, il ne faut pas que les gens se vexent si on leur dit « mais ce que tu as écrit là sur tel sujet c'est incompréhensible ». Il y a des gens qui ne supportent pas quand on leur dit ça, il y en a d'autres qui l'acceptent volontiers, le problème c'est que ce sont des choses qui se découvrent à l'usage ». (MB avec CB)

D'après Philippe Ledenvic, la motivation commune à tous les membres de l'Ae relève de valeurs et d'une conception exigeante de la prise en compte des enjeux environnementaux.

« Je pense qu'il y a un mot commun dans cette histoire c'est « être utile » et pour eux « être utile » c'est valoriser une expérience, une compétence (...) La plupart des gens qui sont autour de moi, c'est vraiment cette idée d'intérêt général, qui se traduit concrètement dans

le domaine d'environnement, le respect du droit de l'environnement : Utiliser mes compétences au service de l'environnement. À l'Ae c'est clairement un point commun ».

C. Activités, organisation et fonctionnement : une instance collégiale et indépendante

L'Ae intervient dans le processus d'évaluation environnementale à travers, entre autres, l'élaboration d'un avis public sur la qualité des évaluations et la bonne prise en compte de l'environnement par les projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale¹⁴⁴.

L'Ae est aussi chargée de donner son avis sur des demandes de « cadrage préalable », procédure dans laquelle elle donne son avis sur le degré de précision à fournir dans l'étude d'impact ou le rapport environnemental.

L'Ae est également chargée de rendre des décisions au cas par cas (articles R. 122-3 et R. 122-18 du code de l'environnement) de soumission ou non à évaluation environnementale de certains projets plans et programmes.

1. Des principes adoptés dès la création de l'Ae

Les principes régissant les modalités de travail de l'Ae pour ses différentes activités sont définis dès 2009 et ont peu bougé ensuite. Ils ont été décrits dès le départ dans le règlement intérieur du CGEDD qui comportait un chapitre spécifique à leur sujet. Ils ont été repris sans grand changement dans le règlement intérieur que l'Ae a approuvé en 2020. Ces principes définissent un fonctionnement basé sur la collégialité. Ce principe découlait de la logique des textes, comme on l'a vu dans le chapitre consacré à la genèse de l'Ae : le choix d'avoir une formation délibérante autonome (comme une assemblée élue, un conseil municipal par exemple) et non un comité consultatif donnant son avis à une autorité environnementale « personnelle » (ministre ou VP du CGEDD) était le résultat d'un arbitrage explicite. Mais il fallait en préciser les modalités pratiques.

¹⁴⁴ L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement (étude d'impact pour les projets et rapport environnemental pour les plans et programmes), de la réalisation des consultations prévues, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact ou le rapport environnemental et reçues dans le cadre des consultations effectuées.

Un fonctionnement collégial

Michel Badré va, pour cela, s'inspirer de son expérience au sein d'une des instances de l'inspection générale de l'environnement, l'instance de conseil et d'appui technique en matière de risques naturels.

« Je me suis beaucoup inspiré pour cela d'un dispositif existant, peu connu, « l'instance de conseil et d'appui technique » en matière de risques naturels, l'ICAT, qui existait à l'IGE et dont j'avais fait partie. Je suppose que tu n'en a jamais entendu parler, comme tout le monde. L'ICAT avait été créée par un arrêté de Dominique Voynet, à la suite d'une catastrophe naturelle (je crois, l'avalanche de Montroc en 1999, mais je n'en suis pas sûr). Cette instance était composée de 6 membres, soit deux venant respectivement de l'IGE, du CGGREF et du CGPC. Ils délibéraient collégialement pour proposer des solutions techniques visant à résoudre des problèmes qui lui étaient soumis ou pour contre-expertiser des solutions correspondant à telle ou telle situation locale. Philippe Huet, je crois, avait été à l'origine de ce système. C'est lui encore qui m'y avait fait entrer. Il y avait un président tournant entre les trois inspections. A la fin de la période où j'en faisais partie, le président était Gérard Degoutte, membre du CGGREF et hydraulicien de haut niveau. On avait dans cette instance un mécanisme d'élaboration des avis qui ressemblait beaucoup à ce que l'on fait maintenant à l'Ae : un rapporteur ou deux qui analysent le dossier à fond, se renseignent et vont sur place, puis soumettent par écrit un projet d'avis aux membres qui réagissent par écrit, avant une discussion collective arrêtant le texte définitif (Michel Badré, entretien avec Patrick Février) ».

Ces principes étaient donc ceux de l'ICAT, qui se réunissait une fois tous les deux mois selon les demandes, pour produire à chaque fois un seul avis, pour un total de 3 à 4 avis par an. Or, « Dans le cas de l'Ae, on se réunit tous les 15 jours et on a rendu 130 avis pendant l'année 2013. Je n'avais pas vu venir que le volume total ne serait pas du tout du même ordre ». Pourtant ces méthodes vont faire la preuve de leur efficacité. Elles vont donner lieu à la fin de l'année 2008 à un travail pour en décliner les modalités précises pour l'Ae, à un moment où les membres de l'Autorité environnementale sont déjà nommés, mais où l'on est encore dans l'attente du décret de 2009.

On faisait un peu de sur-place dans l'attente du démarrage officiel de nos travaux : le décret de transposition d'avril 2009 évoqué plus haut, dont le contenu avait été arbitré et était donc connu début 2009, avait fixé son entrée en vigueur au 1^{er} juillet, date des premières saisines par les maîtres d'ouvrage. En février ou mars 2009, nous nous sommes réunis dans les anciens locaux de l'inspection générale de l'aviation civile, Bd du Montparnasse, pour un séminaire de réflexion sur la façon dont on travaillerait : il y avait un côté « séminaire d'intégration » ou « team-building » comme on dit en jargon de consultant, mais il fallait aussi définir toutes nos procédures, à partir de rien. On avait d'abord fait venir des agents de l'ancienne direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) de l'ex ministère de l'environnement, pour nous expliquer comment ils faisaient pour analyser des études d'impact dans le cadre des consultations inter-services sur les grands projets. Nous avons ensuite passé une demi-journée à bâtir notre règlement intérieur et à discuter de nos méthodes. C'est à ce moment que j'ai vendu à mes collègues les idées venues de l'exemple de l'ICAT » (Michel Badré, entretien avec Patrick Février).

Le caractère collégial du fonctionnement de l'Ae constitue donc une caractéristique très importante, qui est d'ailleurs régulièrement mise en avant dans la communication de l'Ae : « *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* »¹⁴⁵. Ce fonctionnement mis en place dès la présidence de Michel Badré continue à structurer le travail de cette instance. Les avis, même s'ils sont préparés par des rapporteurs qui ont plus spécifiquement étudié le dossier et visité le site, donnent lieu à une discussion collégiale et une réécriture collective. Toute une série des règles de travail pratiques ont été mises en place pour donner du poids à ces avis et se prémunir contre les possibles tentatives de faire pression sur l'Ae.

C'est ainsi, par exemple, que les avis sont publiés en ligne immédiatement après avoir été validés collégialement.

Un fonctionnement éprouvé pour la production des avis

Les avis produits par l'Ae ne sont pas « consensuels », cet adjectif renvoyant à des accords fondés sur un consentement non formalisé et évoquant souvent une absence de « relief » ni portée critique. Ils sont issus de la construction de compromis dans le cadre du fonctionnement collégial que nous venons de décrire.

Les modalités de délibération, décrites dans l'article 13 du règlement intérieur du CGEDD, n'excluent pas la possibilité de vote et de position minoritaire¹⁴⁶. Dès l'élaboration du règlement intérieur en 2009, la possibilité d'avoir à trancher en cas de désaccords entre membre de l'Ae sur un projet avis est envisagée et ce cas de figure est anticipé :

« Très vite, nous avons pensé qu'il y aurait souvent des cas où nous ne serions pas tous d'accord entre nous. Il fallait donc prévoir la façon de purger les désaccords. Après en avoir discuté, nous avons repris dans notre règlement intérieur une disposition souvent utilisée dans d'autres structures équivalentes : en cas de désaccord, c'est le point de vue de la majorité qui est retenu ; si la minorité veut que son avis figure dans l'avis, on peut le faire à sa demande (« l'AE estime que... ». Cependant, une partie minoritaire de ses membres estime que... »). J'étais assez inquiet de cette disposition, craignant que tous nos futurs avis soient entrelardés de multiples expressions de points de vue minoritaires, les

¹⁴⁵ L'autorité environnementale du CGEDD, Plaquette de présentation, 2015, p. 4. Cf: <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r169.html>.

¹⁴⁶ « Article 13.2 : Les projets d'avis ou de décisions soumis à délibération de l'Ae sont préparés par le ou les rapporteurs et adressés par écrit à tous les membres. Les propositions d'amendement, argumentées (et si possible, pour les plus importantes, envoyées par leur auteur aux autres membres avant la réunion au vu du projet reçu), sont mises en discussion puis intégrées, après consensus sur une rédaction prenant en compte les différents avis. Exceptionnellement, en l'absence de consensus sur un point de fond, un vote à la majorité des membres délibérants détermine la rédaction retenue. Pour les avis, à la demande des membres qui ont défendu une position différente de celle de la majorité, cette position, argumentée, est mentionnée en tant que telle de façon impersonnelle ».

rendant illisibles et peu crédibles. En fait, en 400 avis portant sur 5 ou 6000 recommandations, nous n'avons pas une seule fois utilisé cette disposition, tous les avis ayant été établis par consensus complet. Cela s'explique sans doute par le fait que nos avis ne portent pas sur l'opportunité des projets (sujet sur lequel il y aurait sûrement eu de fréquents désaccords parmi nous), mais sur la qualité de la prise en compte des enjeux environnementaux, pour laquelle une analyse rigoureuse entre personnes de bonne volonté conduit normalement à des points de vue consensuels, si le travail préparatoire est bien fait et la discussion ouverte » (Michel Badré, entretien avec Patrick Février).

Pourtant il n'a jamais été nécessaire de recourir à cette disposition et depuis 2009 les membres de l'Ae sont toujours parvenus à trouver un accord sur la formulation des avis. C'est là un point important, qui atteste de l'efficacité des règles qui entourent la production des avis et le fonctionnement collégial de l'Ae. Nous avons pu constater que les membres de l'Ae sont extrêmement attachés à ces règles qui ont fait leur preuve, c'est en ce sens on peut parler d'un fonctionnement éprouvé. Ce fonctionnement passe par un positionnement spécifique du président de l'Ae, qui ne considère pas son rôle comme celui de l'exécutif d'une assemblée mais bien comme celui d'un *primus inter pares*, selon une expression utilisée par Michel Badré comme par Philippe Ledenvic.

Dans le cadre des délibérations, le principe de collégialité est la règle et il n'arbitre pas en cas de désaccords, mais œuvre, avec l'aide des autres membres, en vue de la construction de compromis.

Nous allons à présent décrire de façon plus détaillée comment s'organise, autour de ces règles du jeu, le travail de l'Ae dans ses différentes activités. La production d'avis est la dimension la plus visible et représente probablement la part la plus importante en temps passé, du travail de l'Ae. Mais les activités de l'Ae sont beaucoup plus diversifiées que ne peut le laisser croire la visibilité plus importante des avis par rapport aux autres types de tâches.

La mise en place de dispositifs de garantie de l'impartialité et de l'indépendance de l'Ae

Ici, il faut commencer par rappeler que le design institutionnel de l'Ae, tel que conquis lors de sa création, de même que la présence de membres associés dans sa composition constituent les deux premiers éléments du socle de principes qui vont permettre à l'Ae d'affirmer son impartialité et son indépendance. Ce socle comporte au moins trois autres principes qu'il convient de bien comprendre en évoquant la manière dont ils ont été établis, non sans rencontrer des résistances.

Dès le début la question de l'impartialité de l'Ae est prévue. Le règlement intérieur prévoit ainsi un **système des déclarations d'intérêt et de non-participation des membres aux travaux quand ils ont été impliqués** dans un dossier. Michel Badré explique que ce dispositif a été « copié sur celui utilisé par de nombreux organismes d'expertise, pour éviter les situations de conflit d'intérêt ruinant la crédibilité des avis ». À l'époque, l'adoption de cette règle qui peut sembler relever de l'évidence, n'a pas été sans susciter certaines résistances en dehors de l'Ae :

« Je rappelle, pour mémoire, que cela a fait l'objet de très vives oppositions internes au CGEDD (mais à l'extérieur de l'Ae seulement : cela n'a jamais posé le moindre problème avec les membres de l'Ae, avec qui cela avait été arrêté lors de notre séminaire de

lancement). Je dois dire que cette réaction d'hostilité au principe de la déclaration d'intérêt au sein du CGEDD m'avait laissé très perplexe (j'avais d'abord pensé ne pas avoir compris quelle était l'objection...) quand notre projet de règlement intérieur était arrivé au stade de la discussion dans les instances du CGEDD, avant son passage en comité permanent qui était formellement requis. (...) Il y a eu une opposition farouche, fondée sur une argumentation juridique présentée par une de nos collègues, qui disait qu'il serait contraire aux libertés individuelles des membres du CGEDD de leur faire remplir une telle déclaration... J'avais répondu que personne n'était obligé d'être candidat à l'Autorité environnementale, et que s'il y avait des membres du CGEDD que cette disposition gênait, ils pouvaient ne pas venir, on ne forcerait personne. J'avais également rappelé (mais sans convaincre, je crois) que toutes les instances d'expertise faisaient la même chose, et que la mise en cause d'experts soupçonnés de conflits d'intérêt n'était pas rare. Je dois dire que Claude Martinand a entériné cette position sans hésiter une seconde, et que le règlement a donc été adopté en l'état. On applique cette règle aussi scrupuleusement que possible : les déclarations d'intérêt sont actualisées tous les ans, et en moyenne, il y a un avis sur trois ou quatre dans lequel un des membres ne participe pas à la délibération, en application de ce principe : les noms des membres délibérants, des absents et de ceux qui n'ont pas délibéré pour ce motif figurent sur chaque avis » (Michel Badré, entretien avec Patrick Février).

Par la suite est intervenue la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 29 juin 2016, qui fixe les dispositions générales applicables à tous les fonctionnaires. Désormais, tous les fonctionnaires du CGEDD doivent faire une déclaration d'intérêt confidentielle, que le président de l'Ae n'a plus vocation à connaître.

cette règle n'a été mise en cause et les évolutions juridiques et institutionnelles en matière de déontologie et de conflits d'intérêts dans les activités d'expertise, ont donné entièrement raison à Michel Badré et Claude Martinand¹⁴⁷.

La deuxième règle, qui va se révéler, toujours selon Michel Badré, beaucoup plus déterminante en matière de « non-instrumentalisation », est la **règle de publicité immédiate de ces avis**, et ce dès la sortie de la séance. Cette règle qui ne figurait pas dans le règlement intérieur du CGEDD en date du 21 septembre 2009 (qui indiquait seulement que l'avis était rendu public, sans précisions de délais), est apparue au bout de quelques mois de pratique de l'Ae. Une règle pratique va être définie et traduite dans le règlement intérieur de l'Ae en ces termes « *L'avis délibéré est publié le jour de sa délibération sur le site internet de l'Ae* ». Elle peut paraître anecdotique, et peu d'instances la pratiquent. Mais elle va jouer un rôle crucial dans la construction de l'indépendance de l'Ae et de sa crédibilité en tant qu'institution indépendante. Dans la pratique l'Ae ne dépasse jamais un délai de deux ou trois heures entre la fin de la séance de délibération et la mise en ligne des avis sur Internet.

« Deux expériences précises ont conduit à se fixer cette règle. La première concerne un des tout premiers avis rendus par l'Ae, sur un projet que nous savions cher à un ministre du

¹⁴⁷ On pense notamment au développement des comités en charge de l'éthique et de la déontologie, et à la loi « Blandin » du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise et à la protection des lanceurs d'alerte en matière de santé publique et d'environnement. Cette loi crée une commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement (CnDAspe).

gouvernement de l'époque. L'avis était assez critique, et j'ai appris officiellement que le préfet de la région concernée était allé voir le directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo pour lui demander s'il était possible de le modifier a posteriori. J'ai apprécié de constater que la question, jugée non fondée, ne m'avait même pas été répercutée depuis le cabinet du ministre, mais l'existence de cette démarche m'a un peu inquiété. La deuxième expérience est celle de l'avis rendu sur le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) en 2010. Avant émission de notre avis, j'avais eu plusieurs demandes venant d'un conseiller technique du cabinet du ministre, demandant s'il pouvait connaître le futur contenu de notre avis. J'avais fait la réponse dilatoire habituelle, disant (ce qui n'est d'ailleurs pas faux) que les projets d'avis évoluent beaucoup jusqu'à la délibération finale et qu'une telle transmission était donc sans grand intérêt. Pendant la séance elle-même sont arrivés plusieurs courriels du même conseiller demandant s'il pourrait avoir communication de l'avis dès la sortie de la séance. C'est ce jour-là, que j'ai veillé pour la première fois, alors qu'auparavant je ne le faisais pas dans un délai aussi tendu, à ce que l'avis soit mis en ligne dans l'heure qui suivait la séance. Ensuite, moins de deux heures donc après la fin de la séance, j'ai répondu par courriel à mon interlocuteur du cabinet que j'avais bien vu sa demande, qu'il trouverait l'avis en pièce jointe à mon message, et que cet avis était d'ailleurs déjà en ligne où il pourrait aussi le consulter. Inutile de préciser que je n'ai plus jamais entendu parler de cette demande ni d'aucune autre venant de ce conseiller... Nous pourrions nous glorifier de ces mesures, en disant que c'est ce qui montre que nous sommes indépendants, contrairement aux autres qui seraient moins bons que nous. Comme je le rappelle souvent à mes collègues, et à moi-même quand je relis des projets d'avis, l'exigence de rigueur que cela implique vaut surtout pour nous : on ne peut pas corriger un avis le lendemain. Cela veut dire qu'on est obligé de faire extrêmement attention à ce que l'on fait. Mais il me semble que le seul vrai gage de non instrumentalisation passe par cette discipline. Je ne dis pas que le reste n'existe pas, mais c'est moins important » (Michel Badré avec Patrick Février).

Enfin, un troisième principe de fonctionnement va s'établir à partir de 2012 et prendre de l'importance. Il s'agit d'une règle non écrite, selon laquelle l'Ae est fondée à exprimer des positions et donc à produire des avis, non seulement sur les dossiers dont elle est saisie, mais aussi sur des évolutions réglementaires et des éléments de « doctrine ».

Ce principe qui va se consolider par la suite, va s'établir en particulier à l'occasion d'un conflit précis, portant sur la préparation de ce qui est devenu le décret du 2 mai 2012 visant à transposer la directive sur les plans et programmes, notamment pour désigner l'autorité environnementale pour un certain nombre de sujets.

« Il se trouve que, dans la directive plans et programmes, il est écrit que les autorités environnementales déjà désignées doivent être consultées sur les textes modifiant les règles qui leur sont applicables. Nous avons donc été consultés sur ce projet de décret et nous avons émis un avis très critique, en soulignant que le texte confondait les rôles de pétitionnaires et d'autorité environnementale dans un grand nombre de cas, comme les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux dans les grands bassins hydrographiques (SDAGE.), et bien d'autres. Comme

d'habitude, nous avons rendu notre avis public aussitôt sur Internet, ce qui a été modérément apprécié.

C'était pourtant l'application de votre règle générale...

Tout à fait. Nous avons été consultés et nous avons donc rendu notre avis public, en application de la règle prévue par notre règlement intérieur. Le CGDD apprécia encore moins semble-t-il quand, quelques jours après notre avis, le même décret est passé au Conseil d'État. Ce qui m'a surpris dans ce cas particulier, c'est que le Conseil d'État a recopié quasiment mot à mot notre avis, avec une argumentation identique. Le gouvernement a décidé de passer outre l'avis du Conseil d'État, et le décret du 2 mai 2012 (quelques jours avant l'élection présidentielle) qui en est résulté a fait aussitôt, sans surprise, l'objet de contentieux aux niveaux national et communautaire, non tranchés à ce jour à ma connaissance, mais qui conduiront très probablement à le modifier. (Michel Badré avec Patrick Février)

Cet avis est donc le premier avis de ce type, portant sur les projets de réforme en matière d'évaluation environnementale, qui seront nombreux par la suite¹⁴⁸ et sur lesquels l'Ae du CGEDD rendra toujours des avis délibérés dans les mêmes conditions que ses avis sur les dossiers de projets, plans ou programmes, y compris dans un cas important pour lequel elle n'a pas même été consultée.

Dans la même perspective, bien qu'en vue d'un autre objectif, l'Ae va établir un autre principe non écrit, consistant à la possibilité de produire des notes d'analyse, délibérée de façon collégiale, et rendues publiques. Il s'agit là de synthétiser les enseignements qui se dégagent de sa pratique en ce qui concerne la prise en compte de certains enjeux dans l'évaluation environnementale. Ces notes (7 ont été produites à ce jour) relèvent donc davantage d'une logique d'accompagnement des acteurs et d'amélioration continue, dans la même logique que les rapports annuels qui s'attachent à mettre en évidence les constats et enseignements à tirer concernant une même catégorie de projets plans- programme qu'elle a au à instruire. Ces notes n'en constituent pas moins une autre manière d'affirmer son autonomie et sa légitimité à produire des éléments de « doctrine ».

Extrait du site internet de l'Ae du CGEDD, rubrique « Les notes délibérées » : L'Autorité environnementale a choisi de produire des « notes », synthèses commentées de ses avis et pistes de réflexions, sur une thématique donnée, type de projet ou thématique environnementale par exemple. Chaque note est rédigée au regard des avis émis par l'Ae à la date de sa délibération, des réflexions et questionnements qu'ils ont suscités en son sein et avec différentes parties prenantes, ainsi que de la législation et de la réglementation alors en vigueur. L'Ae est à l'écoute des réactions et remarques que ces notes pourraient susciter (suivi d'un lien vers une adresse électronique).

À ces principes permettant d'assurer l'indépendance et l'impartialité des avis de l'Ae s'ajoute un dernier principe fondateur qu'il convient d'évoquer pour terminer. Il traduit la volonté de s'inscrire dans une démarche d'amélioration et d'accompagnement en vue de cette amélioration, plutôt que de « sanction ». Les avis formulés par l'Ae ne sont jamais favorables ou défavorables, comme

¹⁴⁸ En voici la liste :

peuvent l'être les avis formulés par d'autres instances comme, par exemple, le Conseil National de Protection de la Nature (CNP). Ceci résulte d'un choix opéré par les fondateurs de l'Ae dès l'origine, précisé dans son règlement intérieur.

2. La fabrication des avis : un processus organisé en plusieurs étapes

L'Ae est donc amenée à rédiger un certain nombre d'avis sur les projets¹⁴⁹ et les plans et programmes¹⁵⁰ qui relèvent de sa compétence ou que le ministre en charge de la protection de l'environnement a décidé de lui confier. Saisie par les autorités compétentes en charge d'autoriser la réalisation du projet ou par les responsables de l'adoption ou de l'élaboration d'un plan ou programme, l'Ae devait élaborer son avis dans un délai de 3 mois, sauf dans le cas des dossiers de projet que le ministre en charge de l'environnement a décidé de confier à l'Ae, pour lesquels le délai est de deux mois¹⁵¹. Dès la création de l'Ae en 2009, une circulaire du 3 septembre 2009 décrit la procédure de traitement des dossiers et les conditions de saisine.

La circulaire du 3 septembre 2009¹⁵² dispose que « Pour chaque avis à rendre, l'Ae CGEDD désigne un rapporteur en son sein » (p.28). De même, la rédaction du règlement intérieur du CGEDD, qui fait régulièrement référence au « rapporteur » (au singulier) montre qu'aucune règle n'impose un travail à plus d'un rapporteur. Le travail en binôme de rapporteurs est cependant devenu, en pratique, la règle de travail qui s'est imposée¹⁵³ et est pratique dans la grande majorité des cas.

L'élaboration d'un avis est un processus qui passe par des étapes bien définies et standardisées au fil du temps par la pratique des membres de l'Ae. Un « vademecum » de l'élaboration d'un avis de l'Ae a ainsi été élaboré en 2014 ; il a été régulièrement mis à jour pour tenir compte de l'évolution de ses pratiques.

Ces étapes sont, après la vérification de la complétude du dossier reçu, la désignation d'un binôme de rapporteurs, la préparation d'un projet d'avis par le binôme de rapporteurs qui s'appuient pour ce faire sur une visite sur site systématique ; la délibération en séance et l'adoption de l'avis ; la publication immédiate de l'avis adopté.

¹⁴⁹ Article R.122-6 du code de l'environnement.

¹⁵⁰ Article R. 122-17 du code de l'environnement et article R. 104-21 du code de l'urbanisme.

¹⁵¹ Article 1.2 du RI de l'Ae daté du 26 août 2020. Le délai de 2 mois est devenu la règle pour tous les projets depuis le 31 juillet 2021

¹⁵² Voir annexe 2.

¹⁵³ Selon le rapport d'activité de l'Ae de 2019, 80% des avis ont été rédigés par deux rapporteurs.

La désignation, d'un binôme de rapporteurs

L'Ae s'est rapidement dotée d'une méthode de travail qui s'appuie sur un système de rapporteurs en charge d'élaborer un projet d'avis qui est ensuite discuté et amendé en séance plénière. C'est généralement un binôme qui est désigné pour chaque dossier. Le règlement intérieur prévoit également que « *Dans l'hypothèse ou des moyens autres que de fonctionnement courant apparaîtraient nécessaires au rapporteur (notamment, expertises complémentaires par des tiers, compatibles avec les délais), il examine avec le président les possibilités correspondantes* ».

C'est le Président qui désigne le binôme de rapporteurs, sur la base d'un appel à candidatures. Au sein de l'Ae, seuls les membres permanents et les membres de l'équipe permanente jouent le rôle de rapporteurs.

Les rapporteurs sont désignés généralement parmi les membres de l'Ae mais il est parfois nécessaire de faire appel à des experts externes, comme le prévoit le règlement intérieur du CGEDD dans son article 11 qui traite de la désignation des rapporteurs préparant les avis de l'Ae¹⁵⁴.

Les binômes sont constitués principalement en fonction des compétences requises par la nature du projet, mais aussi des contraintes liées aux disponibilités de membres¹⁵⁵. L'intérêt de ce fonctionnement est aussi de pouvoir mêler différents domaines de compétences¹⁵⁶.

La désignation des rapporteurs constitue une étape qui peut être délicate du fait de l'importance de la charge de travail. Nous avons pu observer qu'une attention particulière est apportée à ce que la répartition du travail soit aussi équilibrée que possible entre les différents membres permanents, mais aussi à la complémentarité du binôme, tout en variant la composition des ces binômes autant que possible, le fait de changer de co-rapporteur étant considéré comme formateur.

Les missions et compétences du ou des rapporteurs sont larges et précisées dans le règlement intérieur du CGEDD dans son article 12 : cet article confère au rapporteur une grande latitude dans

¹⁵⁴ « *La désignation des rapporteurs parmi les membres de l'Ae ou son équipe permanente relève du président de l'Ae, après concertation avec les membres de l'Ae. Certains dossiers peuvent donner lieu à désignation de plusieurs rapporteurs.*

Si nécessaire, des experts externes à l'Ae peuvent être sollicités comme co-rapporteurs, sous réserve de l'accord du responsable de leur structure d'appartenance, pour préparer des projets d'avis, sans voix délibérative.

Lorsqu'un rapporteur désigné (ou pressenti pour être désigné) sur un dossier, estime que son impartialité pourrait être mise en cause sur ce dossier, il en informe le président de la formation d'Ae qui lui retire le dossier ou l'attribue à un autre rapporteur. Chaque rapporteur reçoit une lettre de mission, signée du président de l'Ae, définissant l'objet de sa mission (élaboration d'un projet d'avis, après analyse et consultations) et fixant la date de remise du projet d'avis et la date prévue pour la délibération de l'avis. ».

¹⁵⁵ Ce point était précisé dès 2012 dans le premier règlement intérieur de l'AE du CGEDD qui indiquait que les binômes sont constitués « *en fonction des compétences dominantes requises par nature de dossier et des disponibilités en temps de chacun* ». Cf arrêté du 07/05/12 portant approbation du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

¹⁵⁶ Comme a pu nous l'indiquer un des rapporteurs interrogés dans le cadre d'un entretien, « *le fait d'avoir deux rapporteurs, qui n'ont pas forcément la même sensibilité, ça oblige au dialogue* ».

l'organisation de son travail puisqu'il a « tout pouvoir d'investigation et de consultation sur le dossier dont il a la charge, dans les conditions définies par le référentiel des missions et la charte du CGEDD et dans les limites posées par les lois et règlements en vigueur ». Il consulte toute personne dont il juge l'avis utile, est libre de « faire droit ou non aux demandes éventuelles d'auditions ». La seule limite à cette liberté d'organisation du travail est celle du « respect du délai imparti pour la remise de l'avis ». Enfin, ce même article indique que le rapporteur veille à ne pas faire état de positions sur le dossier avant que l'Ae en délibère de façon collégiale ».

Le règlement intérieur de l'Ae¹⁵⁷ rappelle que, les rapporteurs consultent les services dont la consultation est prévue par la réglementation ainsi que toute autre personne dont ils jugent l'avis utile. L'ensemble de ces consultations sont explicitement mentionnées dans l'avis.

Préparation d'un projet d'avis par le binôme des rapporteurs

Dès qu'ils sont désignés, les rapporteurs analysent le dossier et préparent un premier projet d'avis. Pour ce faire, ils disposent d'un plan-type et du vademecum relatif à l'élaboration d'un avis.

L'analyse du dossier est organisée de façon à être exhaustive, à identifier les principaux enjeux environnementaux et à les hiérarchiser, et à ne pas juger de l'opportunité du projet. Elle passe par une lecture approfondie par chaque rapporteur de l'étude d'impact où peuvent être identifiés des omissions ou incohérences, qui pourront donner lieu si cela est jugé nécessaire à vérifications ou demandes de précisions auprès du MOA lors de la visite sur site.

Après la visite sur site, le binôme de rapporteurs reprend le projet d'avis et organise un échange avec le président sur le document avant envoi en vue de la réunion de délibération. Il doit veiller à faire en sorte que le projet donné soit envoyé au moins huit jours avant la réunion de délibération collégiale afin que tous les membres de l'Ae puissent en prendre connaissance.

La relecture collégiale

Dès que le projet d'avis est envoyé et donc au plus tard une semaine avant la réunion de délibération, le projet rédigé par le binôme de rapporteurs fait l'objet d'un processus de relecture. Des échanges ont ainsi lieu en amont de la réunion pour poser des questions, émettre des suggestions, proposer des rédactions alternatives...

Les rapporteurs analysent ces différents retours et indiquent la manière dont ils en ont tenu compte dans une nouvelle version de l'avis qui sera débattue en séance. Il s'agit de préparer au mieux la délibération, en identifiant le cas échéant les points qui restent à trancher.

¹⁵⁷ Règlement intérieur de l'Autorité environnementale adopté le 26 août 2020.

Cette étape, bien rodée, est un point clé de la collégialité de l'Ae, qui ne se limite pas à une discussion en séance plénière. Elle fait partie du travail, chronophage et exigeant, attendu d'un.e membre de l'Ae. Un tableau de suivi permet de s'assurer qu'un nombre minimum de relectures effectives aient bien été réalisées. Les avis étant rendus publics immédiatement après l'adoption en plénière, il s'agit d'éviter autant que possible d'avoir à rédiger en séance et ainsi d'éviter des erreurs.

Il s'agit donc en quelque sorte d'une phase de délibération par écrit, qui précède la délibération orale en séance sur les points restants.

La délibération en séance

Chaque mois deux réunions de trois heures chacune sont organisées, un quorum étant requis.

Les rapporteurs présentent brièvement le dossier afin de laisser le plus de temps possible aux échanges.

Les membres de l'Ae ayant pris connaissance du projet d'avis et ainsi pu proposer aux rapporteurs des amendements avant la séance collégiale, seuls les amendements n'ayant pas recueilli l'assentiment des rapporteurs ont vocation à être discutés en séance.

Le projet d'avis est projeté, et les modifications éventuelles sont réalisées directement au fur et à mesure de la discussion. L'accord des rapporteurs est systématiquement recueilli sur chacune des modifications effectuées. Les décisions sur la modification du projet d'avis et l'adoption de l'avis dans sa globalité se font de manière collégiale sur la base du consensus. L'avis est ensuite publié le jour de sa délibération sur le site internet de l'Ae.

Des avis consultatifs

Ces avis ne sont ni favorables ni défavorables, et ne portent pas sur l'opportunité du projet, comme cela est explicitement précisé en début d'avis. Ils sont organisés autour de la présentation des éléments de contexte, l'identification des principaux enjeux environnementaux, et l'analyse de la manière dont ils sont pris en compte dans l'étude d'impact et dans le projet. Sont énoncées au fil de ces avis, généralement entre une dizaine à une vingtaine de pages, des recommandations clairement identifiables dans le document ; souvent, de cinq à une douzaine de recommandations sont formulées.

Il ne s'agit pas d'un « avis conforme » qui s'il était défavorable emporterait des conséquences juridiques immédiates et obligerait les porteurs de projet à revoir leur copie. Ces avis, comme on le verra par la suite, peuvent néanmoins être très critiques. Après la lecture d'un certain nombre d'avis, on est ainsi rapidement en mesure de saisir une forme de gradation dans la tonalité des avis. Ils n'en sont pas moins circonstanciés et riches de nuances, avec une approche enjeu

environnemental par enjeu environnemental, qui peut donc conduire dans un même avis à des appréciations très positives sur certains aspects, et beaucoup plus critiques pour d'autres.

D'une manière générale, et contrairement au souhait qu'expriment certains acteurs associatifs, les membres de l'Ae sont attachés à ce que leurs avis restent consultatifs. En revanche en ce qui concerne les projets, pour lesquels le maître d'ouvrage doit obligatoirement produire un mémoire en réponse (c'est facultatif pour les PP), des discussions existent quant à ce qui pourrait être envisagé pour les cas de figure où ce mémoire est manifestement insuffisant, ce qui n'est pas rare, comme nous le verrons dans les chapitres suivants¹⁵⁸.

3. Les visites sur site : une épreuve de vérité

Il nous paraît important, au sein du processus qui vient d'être décrit, de détailler le moment clé dans le travail des rapporteurs de l'Ae qu'est la visite sur le site prévu de l'opération. Il s'agit là, comme on le verra, d'une spécificité de l'Ae depuis sa création, les visites sur site n'existant pas dans le processus d'élaboration des avis dans les MRAe. Dans le cadre de l'élaboration de l'avis l'« *instruction inclut un échange avec le maître d'ouvrage et, sauf exception, une visite sur le site* »¹⁵⁹.

Ces visites sur site se sont imposées mais n'étaient pas prévues initialement dans la circulaire de 2009, il s'agit donc là d'une autre règle pratique dont l'Ae s'est dotée. La visite sur le site prévu pour l'opération constitue un moment important dans l'élaboration de l'avis, auquel tous les acteurs sont attachés. Là encore, il s'agit d'une différence importante par rapport au travail des MRAe qui n'ont pas cette possibilité, ce qui donne lieu à des critiques de la part des porteurs de projet.

Afin d'entrevoir les « coulisses » de la fabrication des avis par l'Ae du CGEDD, il a été proposé et accepté par l'Ae qu'un membre de l'équipe de recherche puisse suivre le processus de fabrication de deux avis distincts, depuis le moment où le dossier est réceptionné, jusqu'à l'approbation en séance plénière de l'avis final, en passant par la visite sur site. Il s'agit là d'un accès tout à fait privilégié à des phases non publiques du travail de l'Ae, qui n'avaient jamais été observées par des chercheurs jusqu'ici à notre connaissance¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Voir notamment le chapitre 10.

¹⁵⁹ Les visites se déroulent à la fois pour le cadrage préalable et l'avis sur les projets, plans et programmes.

¹⁶⁰ L'équipe de recherche tient à remercier pour leur confiance tous les membres de l'Ae, son président et les deux binômes de rapporteurs qui ont bien voulu accepter la présence d'un membre de l'équipe pendant ces différents temps non publics. C'est Pierre Chassé, doctorant, qui a réalisé ce travail d'observation.

Le développement qui suit livre donc des premiers éléments d'analyse du processus de fabrication des avis par l'Ae, en respectant les exigences de confidentialité des informations auxquelles nous avons pu avoir accès.

Encadré : L'observation de visites sur site : précisions méthodologiques

L'observation non-participante a porté sur le travail des binômes de rapporteurs sur deux avis concernant deux projets. Ces projets ont été suggérés par le président de l'Ae et en accord avec les membres du binôme. Dans les deux cas, la même méthode a été appliquée. L'observateur a été mis en relation avec les rapporteurs et reçu les dossiers – étude d'impact et autorisation environnementale – avant la visite sur site. Les deux visites sur site auxquelles l'observateur a pu assister, avec l'accord préalable des maîtres d'ouvrage concernés, ont été l'occasion d'observer les échanges entre les rapporteurs et avec l'ensemble des personnes présentes (maîtrise d'ouvrage, bureaux d'études, services instructeurs et services déconcentrés de l'État). Ce moment était un moment privilégié pour comprendre le rôle de la visite sur site dans l'élaboration de l'avis et observer les interactions existantes entre les différents acteurs impliqués dans l'évaluation environnementale d'un projet.

Il fut aussi l'occasion d'échanger de manière plus informelle avec les différents acteurs en présence. L'ensemble de ces échanges et de ces observations ont été consignés dans une note détaillée sur le déroulé de la visite. Une fois la visite terminée, l'observateur a pu accéder à certains échanges de mail entre les rapporteurs et aux versions successives du projet d'avis en cours d'élaboration. Dans le second cas, il a aussi pu assister aux échanges entre les rapporteurs et le président de l'Ae qui ont précédé l'envoi du projet d'avis à l'ensemble des membres de l'Ae. Dans les deux cas, il a accédé à l'ensemble des commentaires et amendements des différents membres de l'Ae précédant la séance plénière et à la réponse des rapporteurs sur l'ensemble de ces remarques. Il a ensuite été invité à participer en tant que simple spectateur aux séances plénières et a pu observer les échanges entre les membres de l'Ae lors de la délibération collégiale et jusqu'à l'adoption du projet d'avis. L'intérêt d'une telle observation était de saisir l'activité de l'Ae au concret, depuis la réception du dossier du maître d'ouvrage jusqu'à la publication de l'avis. Être associé à l'ensemble du processus d'élaboration de l'avis nous a permis de mieux comprendre les pratiques, savoirs et expertises qui sous-tendent sa production et le rôle qu'est susceptible de jouer l'Ae dans sa relation avec les maîtres d'ouvrages et l'amélioration de leurs dossiers.

Le délai d'instruction peut être suspendu si des éléments complémentaires sont requis et doivent compléter le dossier. Le binôme de rapporteurs peut ainsi souhaiter repousser la date prévue pour la visite afin de pouvoir prendre connaissance au préalable de l'ensemble des éléments jugés nécessaires.

Préparation de la visite

La visite vient en complément et après une analyse de l'ensemble des pièces du dossier. Ainsi en amont de la visite, les deux rapporteurs échangent sur leur analyse du dossier et un projet d'avis est déjà rédigé¹⁶¹. Le délai limité au terme duquel l'Ae doit rendre ses avis conduit à ce que le temps d'analyse d'un dossier avant la visite soit très contraint : les rapporteurs peuvent n'avoir qu'une semaine pour prendre connaissance de dossiers à la fois complexes et très volumineux¹⁶². La pratique privilégiée semble être l'écriture du projet d'avis de façon conjointe par les deux rapporteurs, ce qui permet une unité d'analyse et d'écriture ; cependant comme nous avons pu le constater il peut être nécessaire de répartir ce travail d'écriture en cas de dossier particulièrement complexe¹⁶³.

L'élaboration du programme de la visite donne lieu à un travail de préparation au cours duquel les rapporteurs expriment leurs attentes concernant son déroulement. Ces demandes peuvent porter sur les personnes à rencontrer durant la visite¹⁶⁴ ; les lieux sur lesquels les rapporteurs souhaitent pouvoir se déplacer (sites sur lesquels les enjeux environnementaux sont importants) ; ou encore sur le déroulé de la visite (par exemple, en prévoyant un temps d'échange en salle sur le dossier). C'est le maître d'ouvrage qui organise matériellement la visite, parfois avec la DDT, sur la base de ces échanges qui permettent de valider une version finale du programme de visite. Les visites prévoient un programme d'arrêts à différents endroits dont le choix peut être stratégique : cette phase préparatoire n'est donc pas anodine et il peut arriver que les rapporteurs demandent un arrêt à un endroit qui ne figurait pas dans le programme initial.

Dans le cas que nous avons pu observer, la visite démarre par une discussion en salle dans les locaux de la DDT du département. Après un tour de table général des personnes présentes¹⁶⁵ durant les deux jours de visite, et un premier temps d'échanges, les rapporteurs présentent le rôle de l'Ae

¹⁶¹ Le projet d'avis auquel nous avons pu avoir accès comprenait un plan prévisionnel, des commentaires sur la distribution future des parties à rédiger, la description générale du projet et les principaux enjeux environnementaux déjà relevés issus du certificat de projet de la DRIEE.

¹⁶² En ce qui concerne l'un des deux projets pour lesquels nous avons pu réaliser ce travail d'observation, les rapporteurs ont mentionné à plusieurs reprises le temps relativement court qu'ils ont eu pour rédiger l'avis en particulier. Pour ne pas retarder le planning du projet, et malgré un retard dans le dépôt du dossier, l'Ae s'était engagée à rendre un avis dans les délais initialement prévus.

¹⁶³ La méthode adoptée pour la rédaction du projet d'avis a donné fut différente de d'habitude. Il fut mentionné à plusieurs reprises la complexité du dossier du CSNE. Sur un dossier dont l'étude d'impact et l'autorisation environnementale totalisent respectivement 2351 et 1924 pages, sans compter les annexes et études techniques qui les accompagnent, les rapporteurs se sont partagés les parties à rédiger, contrairement à la procédure habituelle où la rédaction se fait à deux sur l'ensemble de l'avis.

¹⁶⁴ Ainsi pour l'un des cas que nous avons pu observer, les rapporteurs ont exprimé lors des échanges préalables leur souhait que soient conviés des services déconcentrés (DRIEE, DREAL, DDT, DDTM...), ce qui n'était pas prévu initialement.

¹⁶⁵ En dehors des rapporteurs, étaient présents l'équipe environnement et deux directeurs de la société portant le projet, accompagnés de trois représentants de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) et différents représentants des services déconcentrés concernés (DREAL, DRIEE, DDTM et DDT).

et la manière dont sont organisés les avis d'une manière générale et dans le cas du projet concerné (description générale du projet, qualité de l'étude d'impact, prise en compte des enjeux environnementaux).

Le programme des deux jours de visite est ensuite passé en revue et peut donner lieu à de derniers ajustements. Les cas observés montrent que les demandes sont acceptées par le maître d'ouvrage même s'il souligne le timing déjà très serré de la visite.

Déroulement d'une visite

Les déplacements sur site se font par car et durant les trajets se font des présentations par les MOA en commençant par une présentation du contenu général du dossier. Entre chaque arrêt, le MOA prend soin de situer le site et de présenter les futurs travaux. Entre les différents arrêts, les discussions reprenaient en fonction des interrogations des rapporteurs de l'Ae (e.g. demande sur un élément manquant du dossier, demande de précision sur les travaux). Le MOA, parfois aidé par les représentants de l'AMO apporte les réponses oralement ou situe les éléments de réponse dans les différentes pièces du dossier. Sur certains points, les rapporteurs peuvent être amenés à souligner les faiblesses du dossier qu'ils ont relevées avant la visite.

Sur chacun des sites, les arrêts durent entre 10 et 30 minutes environ. Une présentation rapide du site et de la manière dont le projet impactera le site est présenté par le MOA et les rapporteurs profitent de ces arrêts pour poser des questions ayant trait directement à ces sites (e.g. nature des mesures de compensation au niveau d'une zone humide particulière, discussion sur les remblais au niveau d'un dépôt, demande sur le devenir des terres agricoles visibles). Le MOA, assisté par les bureaux d'études, se charge, de plus, de répondre à l'ensemble de ces interrogations. À l'occasion des différents arrêts, des élus locaux sont parfois rencontrés (maire d'une commune impactée par le projet par exemple).

Les discussions peuvent parfois être très techniques. Mais les échanges peuvent aussi porter sur la manière dont la participation du public est organisée, avec des suggestions de la part des rapporteurs pour améliorer l'information autour du projet. Les questions du MOA à l'Ae sont relativement rares, néanmoins, elles ont parfois été l'occasion pour l'Ae d'indiquer des pistes de solution (e.g. notifier l'existence d'un guide méthodologique). L'avis des services déconcentrés est parfois demandée et les prises de parole se cantonnent majoritairement aux réponses du MOA vis-à-vis des interrogations de l'Ae. Les discussions peuvent aussi être l'occasion d'éclaircir certains points juridiques sujets à interprétations.

Les échanges permettent aux rapporteurs de confirmer leurs interprétations sur la lecture du dossier et d'avoir une vision plus précise de ce qui peut parfois être « entre les lignes » d'un dossier. En fonction des réponses du MOA, les rapporteurs sont en mesure d'ajuster leur analyse, et peuvent

revenir parfois sur certaines interprétations qu'ils avaient eues en première lecture¹⁶⁶. Les discussions sont parfois très techniques et portent sur des sujets aussi variés que les méthodes d'évaluation des impacts, le choix des variantes du tracé ou la séquence ERC.

La rédaction de l'avis se poursuit dès le lendemain de la visite par différents allers-retours entre les rapporteurs. Le projet d'avis est ensuite envoyé pour commentaire à l'ensemble des membres de l'Ae. Les réponses aux commentaires et propositions de modifications des membres de l'Ae sont envoyés individuellement par les rapporteurs jusqu'à la veille de la séance plénière et la version à débattre est envoyée à l'ensemble des membres de l'Ae. La version finale est adoptée en séance plénière.

Une importante valeur ajoutée

L'observation nous a ainsi permis de constater que dans le processus d'élaboration d'un avis de l'Ae, la visite semble jouer un rôle important dont les fonctions sont en réalité multiples. Elle constitue une forme d'« épreuve de vérité » par rapport à l'analyse telle qu'élaborée préalablement sur la base de la seule analyse du dossier.

Pour les rapporteurs, la visite permet d'abord de **mieux appréhender les dossiers**. Lors de la première visite, la complexité du dossier fut relevée à plusieurs reprises et les échanges avec le MOA et les bureaux d'étude auront permis de faciliter la lecture du dossier et ainsi faciliter l'élaboration du projet d'avis. Ces éléments de compréhension du dossier sont essentiels pour éviter certaines remarques injustifiées basées sur des éléments involontairement omis par les rapporteurs. La compréhension générale du dossier permet ensuite aux rapporteurs de mieux comprendre et juger les choix effectués par le MOA lors de l'élaboration de son projet et de déceler d'éventuels angles morts qui pourraient avoir des impacts importants sur l'environnement.

La visite est aussi un moyen de **confirmer ou infirmer certaines analyses** concernant les faiblesses du dossier identifiées à partir de la seule lecture du dossier avant la visite. Les réponses apportées par le MOA ont, dans certains cas, satisfait les rapporteurs qui ont pu ajuster voire supprimer d'éventuelles recommandations qu'ils souhaitaient émettre. La visite est donc un élément central pour l'élaboration du contenu de l'avis et la rédaction des différentes recommandations dont il sera constitué.

Plus généralement, la visite contribue probablement à **favoriser l'appropriation des enjeux de l'évaluation environnementale**. L'Ae peut ainsi faire référence à des notes méthodologiques¹⁶⁷

¹⁶⁶ Ce fut le cas par exemple pour l'actualisation de l'étude d'impact. Si avant la visite, elle était jugée comme globalement insuffisante, la visite aura permis aux rapporteurs de revoir leur jugement et de pointer uniquement certains manques en particulier.

¹⁶⁷ Ce fut par exemple le cas lors de la première visite concernant la note méthodologique de l'AFB, aujourd'hui OFB, sur l'évaluation des impacts et la séquence ERC sur les zones humides.

ou à leurs propres notes délibérées élaborées en séance plénière¹⁶⁸ pour aider le MOA à perfectionner son dossier. Au-delà des seules interactions entre l'Ae, le MOA et les bureaux d'études, les visites fournissent aussi un moment privilégié d'échanges informels entre les différents acteurs présents, et pas uniquement le MOA : services instructeurs.... Les visites permettent aussi à ces différents acteurs de se rencontrer : lors de la seconde visite, les services de l'État ont pu directement interroger la maîtrise d'ouvrage pour connaître les dernières avancées sur des points qui leur posaient question.

Les visites jouent donc un rôle clé dans le processus de fabrication des avis de l'Ae du CGEDD auquel elles apportent une importante valeur ajoutée.

4. Les décisions au titre de l'examen au cas par cas instruites par l'Ae

A partir de 2011 et avec l'introduction de la procédure dite du « cas par cas », l'autorité environnementale est amenée non seulement à produire des avis mais également à prendre des décisions : quand on parle de décision à un.e membre d'Ae, il va de soi qu'il est question du « cas par cas » et de la décision de soumettre ou non un PPP à une évaluation environnementale, sur laquelle l'Ae pourra par la suite émettre un avis.

L'instruction des demandes d'examen au cas par cas

L'autorité environnementale dispose d'un délai de 35 jours pour prendre sa décision à compter de la réception du formulaire complet qui doit être publié sur internet pour permettre à tout public d'en être informé. Le formulaire dédié est accompagné d'une notice explicative à l'attention des pétitionnaires. Il peut y avoir des décisions tacites (à ne pas confondre avec les avis tacites) car en application des dispositions du III de l'article R. 122-18 « l'absence de décision notifiée au terme de ce délai (deux mois) vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale ». Conformément aux directives européennes, ces décisions sur les projets sont motivées sur la base de trois catégories de considérations (nature du projet, localisation, incidences environnementales probables), celles sur les plans / programmes sur trois autres caractéristiques (caractéristiques du plan, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées et incidences prévisibles du plan sur l'environnement ou la santé humaine).

L'examen des demandes de cas par cas fait l'objet d'une instruction distincte de celle qui prévaut pour l'élaboration des avis et est encadré par une procédure de délégation au président de l'Ae¹⁶⁹, et se déroule de la façon suivante : chaque projet de décision, préalablement à sa signature par le

¹⁶⁸ Les notes délibérées de l'Ae sont disponibles sur le site internet : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/notes-deliberees-r487.html> (consulté le 25 novembre 2020).

¹⁶⁹ Etabli dès 2011, et repris dans une décision du 31 mai 2017 qui précise que toutes les réponses aux recours sont délibérées

président de l'Ae, est examiné par une commission d'examen, sur la base d'un projet préparé par un rapporteur. La commission d'examen est constituée de deux personnes, différentes chaque semaine, choisies parmi les membres permanents du CGEDD, membres de l'Ae. Le règlement intérieur prévoit que tout désaccord éventuel sur un projet de décision est signalé par voie écrite au président avant signature de la décision. Depuis 2017 il est prévu que le président de l'Ae, de sa propre initiative ou sur proposition d'un membre de la commission d'examen, peut soumettre un projet de décision en session, en vue de son approbation par délibération.

Suite aux quatre premiers cas de recours gracieux dont l'Ae avait été saisie en 2014, l'inscription à l'ordre du jour des séances plénières est systématique pour tout examen de réponse à un recours gracieux ou contentieux déposé à l'encontre d'une décision.

Tous les éléments de ces dossiers, comprenant le formulaire rempli, sont disponibles sur le site internet de l'Ae du CGEDD.

Nature et forme de la décision à l'issue de l'examen au titre du cas par cas

La décision prise est soit la soumission à évaluation environnementale, soit la non-soumission. Les dossiers examinés au titre du cas par cas débouchent sur une décision, qui se présente sous deux formes distinctes : une « décision » formalisée comme telle, ou une réponse écrite par courrier.

En effet, lorsque le dossier s'inscrit dans un projet plus vaste soumis à étude d'impact (par exemple, un défrichement dans le cadre de la réalisation d'une ligne à grande vitesse (LGV), un poste de compression dans le cadre de la réalisation d'une canalisation de gaz ou une opération au sein d'une zone d'aménagement concerté), l'Ae fait selon le cas un courrier pour préciser que la demande d'examen au cas par cas n'est pas recevable ou bien une décision indiquant que c'est au titre du projet d'ensemble qu'une étude d'impact doit être produite.

Les décisions ne sont assorties d'aucune recommandation mais peuvent mentionner pour les projets, l'obligation pour l'autorité décisionnaire, en cas de non-soumission à évaluation environnementale, de vérifier, au stade de l'autorisation, que le projet correspond aux caractéristiques et mesures qui ont justifié la décision d'exemption (VI de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement). Elles comportent en revanche des considérants très précis qui permettent d'orienter le maître d'ouvrage sur les enjeux à approfondir dans son évaluation environnementale. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, lorsque l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide, après un examen au cas par cas, de soumettre un projet ou un plan à évaluation environnementale, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du projet ou du plan¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Ainsi par exemple en 2021 : Cinq demandes de cas par cas ont fait l'objet d'une réponse écrite de l'Ae, motivée et mise en ligne et non d'une « décision ». *« Comme les années précédentes, l'Ae a, en effet, pu constater pour un certain nombre de dossiers de projets présentés qu'ils s'inscrivaient dans un « projet » plus large au sens du III de l'article*

Évolutions des demandes

Il est difficile d'interpréter l'évolution globale du nombre de demandes au titre de l'examen au cas par cas, le champ des dossiers soumis au cas par cas ayant fait l'objet d'évolutions juridiques profondes.

Ainsi, la diminution en 2019 du nombre de décisions par rapport à 2017 s'explique en partie, pour les projets, par l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2018 qui donne compétence aux préfets de département pour les décisions de cas par cas relatives aux « *modifications et extensions d'activités, installations, ouvrages ou travaux relevant des autorisations prévues aux articles L. 181-1, L. 512-7, L. 555-1 et L. 593-7. Les effets de la loi du 8 novembre 2019 ne peuvent être encore appréhendés, son décret d'application n'étant par ailleurs pas pris* » (cf RA 2019 page 27).

Cette même année 2019, les décisions rendues ont abouti à une augmentation du taux de soumission plus élevé (40 projets sur 90). Le rapport annuel indique à ce sujet que « *Ce taux de soumission, significativement plus élevé qu'avant la modification de la nomenclature de 2016, confirme le principal effet du relèvement des seuils (moins de projets soumis à études d'impact systématique, mais plus de projets soumis après examen au cas par cas). Comme en 2018, l'Ae a pu faire le constat, pour un certain nombre de dossiers présentés, que ces derniers s'inscrivaient dans un « projet » plus large au sens du III de l'article L. 122 1, voire s'analysent comme la modification d'un projet existant et non (comme présenté dans la demande de cas par cas) comme un nouveau projet. Ce cas se rencontre le plus souvent pour des projets relatifs à des infrastructures routières* » (RA 2019, pp. 27-28).

Dans son RA 2020, l'Ae indique que « *le volume de demandes instruites par l'Ae continue de diminuer par rapport à leur nombre en 2019 et en 2018. Ainsi, par rapport à 2017, 95 décisions de moins ont été instruites. On peut probablement l'expliquer par les évolutions du cadre réglementaire de l'évaluation environnementale (réduction du champ de compétence de l'Ae pour l'examen au cas par cas)* » RA page 26.

Si l'évolution globale du nombre de demandes n'apporte pas beaucoup d'informations, on peut en revanche souligner des tendances en ce qui concerne l'évolution du taux de soumission.

Les tableaux ci-dessous montrent l'évolution du taux de soumissions pour les décisions sur projets d'une part, et sur plans-programmes de l'autre.

On observe, depuis les évolutions de 2016, une grande stabilité dans le taux de soumission pour les projets qui se situent autour de 44%.

L. 122-1, voire s'analysaient comme la modification d'un projet existant et non (comme présenté dans la demande de cas par cas) comme un nouveau projet » (RA 2021, page 38).

Ce taux de soumission est nettement plus faible en ce qui concerne les plans-programmes puisqu'il se situe entre 19 et 24 % entre 2019 et 2021.

Tableau 1 : Évolution du taux de soumission pour les décisions sur projets de 2019 à 2022

Décisions	2019	2020	2021	2022
Total	90	82	93	80
Soumission	40	36	42	35
%	44	44	45	44
Recours	6 = 4 retraits	6 = 4 retraits	10 conduisant à 2 retraits	15 = 5

Source : Tableau extrait du RA 2022 avec ajout de la ligne concernant les recours établis par nos soins sur la base des données issues des RA (pour 2019 à 2021) et de chiffres produits par nos soins sur la base du site internet pour l'année 2022.

Tableau 2 : Évolution du taux de soumission pour les décisions sur PP de 2019 à 2022

Décisions	2019	2020	2021	2022
Total	127	74	73	41
Soumission	16	14	18	26 ou 29 ¹⁷¹
%	20	19	24	70
Recours	3 = 1 retrait	3 = 1 retrait	1 = retrait	1 ou 2 ¹⁷² (pas de retrait)

Source : Tableau établi par nos soins à partir des données présentes dans les RA. A noter que pour 2022 le RA n'indique plus le nombre de recours ni le nombre de décisions de soumission.

En ce qui concerne le nombre total de décisions sur PP beaucoup plus faible pour l'année 2022, il faut préciser que l'Ae a décidé d'arrêter d'instruire les cas par cas pour les PPR, qui constituaient 90 % du flux des dossiers. A la suite de cette décision, la compétence des PPR a été transférée aux MRAe. Ceci explique également le pourcentage plus élevé des décisions de soumissions.

Les recours à l'encontre des décisions prises au titre de l'examen au cas par cas

Le Conseil d'État a établi qu'un recours gracieux est nécessaire pour pouvoir, le cas échéant, engager par la suite un recours contentieux. Les recours gracieux portent généralement sur les décisions de soumission. L'absence de décision de non-soumission d'un projet donnant lieu à un recours gracieux de la part d'une association de protection de la nature et de l'environnement sont très rares¹⁷³. On peut faire l'hypothèse, sans avoir toutefois pu le vérifier, que l'attention de ces dernières se concentre sur les avis des autorités environnementales plus que sur les décisions au cas par cas.

¹⁷¹ 26 selon données site internet ; 29 selon le rapport annuel 2022 du CGEDD.

¹⁷² Selon le RA 2022 CGEDD (un seul identifié sur le site – à vérifier).

¹⁷³ Deux ou trois cas nous ont été signalés : Cas des travaux sur les installations terrestres de Cigeo. Cas d'un PPR au Cap Ferret ; travaux du Conservatoire du littoral sur la presqu'île de Crozon.

L'examen de ces recours permet de dégager différents cas de figure.

Dans un **premier cas de figure**, le recours conduit au retrait de la décision de soumission. Cela correspond à des cas où des éléments fournis dans le cadre du recours permettent d'établir que le projet n'a pas d'incidence sur l'environnement, contrairement à ce que pouvait laisser penser le dossier initial. Cela témoigne donc de ce que le formulaire et la notice explicative correspondante n'ont pas compris ou correctement pris en compte.

Décision de l'Autorité environnementale, après examen au cas par cas, sur le projet d'augmentation de puissance de l'usine hydroélectrique de Montahut, situé sur la commune de Saint-Julien (34) : recours gracieux du 22 déc 2022 de EDF Hydro Tarn Agout / décision de soumission « au vu de l'ensemble des informations fournies par le maître d'ouvrage, des éléments évoqués ci-avant et des autres informations et contributions portées à la connaissance de l'Ae à la date de la présente décision, le projet d'augmentation de puissance de l'usine de Montahut (34) n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et sur la santé humaine au sens de l'annexe à l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement (Annexe III de la directive susvisée n°2011/92/UE).

Dans un **deuxième cas de figure**, l'Ae maintient sa décision de soumission à évaluation environnementale mais accède à la demande du MOA de ne pas avoir à actualiser l'étude d'impact, comme dans l'exemple ci-dessous :

Augmentation de puissance de l'aménagement hydroélectrique de Gavet-sur-Romanche par l'ajout d'un troisième groupe de turbinage (38) Recours à l'encontre de la décision n° F- 084-22-C-0127 du 18 novembre 2022 (examen au cas par cas - Faute de certitude sur l'absence d'incidences de l'opération sur l'environnement et la santé humaine, la décision susvisée conclut que l'opération est soumise à évaluation environnementale. Cette opération est un élément constitutif de l'aménagement hydroélectrique de Gavet-sur-Romanche, comprenant initialement seulement deux groupes de turbinage. Conformément au code de l'environnement, l'étude d'impact de l'ensemble de l'aménagement hydroélectrique, réalisée en 2000 et mise à jour en 2009, devait être actualisée pour tenir compte de l'opération en procédant à une évaluation des incidences dans le périmètre de l'opération et en appréciant leurs conséquences à l'échelle du projet dans son ensemble. Vous fournissez à l'appui de votre recours de nouvelles informations sur le fonctionnement du projet (liaisons HTA et B et PPE, incidences cumulées) et sur les incidences associées à l'opération (milieux aquatiques en période de travaux (hydrologie à l'aval, morphologie, continuité écologique, dynamique sédimentaire) dans un contexte de changement climatique (...). Les éléments complémentaires apportés permettent de lever les motifs retenus par la décision n° F- 084-22-C-0127 du 18 novembre 2022. L'Ae a donc décidé, lors de sa séance du 9 mars 2023, de retirer la décision susvisée de réactualisation de l'étude d'impact. L'opération d'augmentation de puissance reste couverte par une évaluation environnementale, dès lors qu'elle fait partie du projet de l'aménagement

hydroélectrique de Gavet-sur-Romanche (38), mais l'actualisation de l'étude d'impact du projet n'est à ce jour pas nécessaire au titre de cette opération¹⁷⁴.

Dans un **troisième cas de figure**, la décision de soumission est maintenue, soit parce que les éléments apportés dans le cadre du recours ne répondent pas à ce qui a justifié la décision de soumission, soit dans certains cas comme dans le deuxième exemple ci-dessous, parce que la demande de cas par cas portait sur une partie d'un projet plus global entrant dans la catégorie des projets soumis systématiquement à évaluation environnementale ; la demande de cas par cas s'apparentant ainsi à une tentative confirmée par un recours, de contourner le droit en « saucissonnant » un projet.

*N° AE-CERFA : F-084-22-C-0090 Pétitionnaire ou maître d'ouvrage : ONF Nom et formulaire du dossier : Création d'une route forestière « route du Picon » à Beaurières
Les éléments complémentaires apportés ne répondent que partiellement aux motivations de la décision n° F-084-22-C-0090 et en produisent de nouvelles, ce qui a conduit l'Ae, lors de sa séance du 10 novembre 2022, à décider de la maintenir. La nécessité d'une évaluation environnementale répond aux motivations suivantes :*

- le dossier ne présente pas de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation ;*
- il ne tient pas compte de la présence possible de plusieurs espèces protégées (notamment le Cirse de Montpellier et l'Androsace de Chaix, et potentiellement le Tétras lyre), des risques de dissémination d'espèces exotiques envahissantes, d'érosion et d'instabilité des sols, des incidences liées à l'extraction des matériaux nécessaires à la constitution de la piste, ni des incidences sur l'environnement liées à la fréquentation touristique de la piste créée.*

N° AE-CERFA : F-028-22-C-0070 - Pétitionnaire ou maître d'ouvrage : Communauté urbaine Seine Métropole - Nom et formulaire du dossier : Aménagement du pôle croisière de la Pointe de Floride au Havre

Objet : Réponse à votre courrier concernant la décision prise après examen au cas par cas pour l'opération d'aménagement du pôle croisière de la pointe de la Floride au Havre (76) 4

Par courrier du 26 juillet 2022, vous avez adressé à l'Autorité environnementale (Ae), un courrier relatif à l'« opération d'aménagement du pôle croisière de la pointe de la Floride au Havre » (9,1 ha). Celle-ci comprend la réalisation de deux nouveaux terminaux (1 et 2+3). Sans pouvoir statuer au vu des seuls éléments transmis dans votre dossier, l'Ae a appelé votre attention, dans un courrier du 24 mai 2022, sur le fait que cette opération pouvait être une partie limitée d'un projet d'ensemble, susceptible d'être soumis à évaluation environnementale sans pouvoir relever d'un examen au cas par cas. Parmi les autres opérations possibles, l'Ae avait alors cité le démantèlement (3 ha) et la relocalisation de l'entreprise Alkion, ainsi que la remise en état des terrains occupés et la

¹⁷⁴ Voir pour un autre exemple : Ile-de-France Mobilités, Pôle d'échanges multimodal de Noisy-le-Sec (93), 2022.

réinstallation de toute autre activité présente dans l'emprise de l'opération. Le courrier vous invitait ainsi à reconsidérer la surface du terrain d'assiette du projet : en cas de dépassement du seuil de 10 ha, une évaluation environnementale est en effet requise de façon systématique ».

La lettre conclut : « Les travaux de remise en état occupent une surface de 3 ha, dont environ 2 ha ne sont pas comptabilisés dans la superficie de l'opération d'aménagement du pôle croisière. À elles seules, l'opération de remise en état des terrains d'Alkyon et celle du pôle croisière occupent une surface de 11 ha, sans même comptabiliser d'autres surfaces liées au réaménagement des terminaux existants, à l'électrification ou aux passages vers le centre-ville. Le projet d'ensemble dépasse donc le seuil de 10 ha. Dès lors, l'autorité environnementale n'a pas vocation à prendre une décision pour un projet qui relève d'une évaluation environnementale systématique. »¹⁷⁵

Conformément à ce que nous avons vu plus haut, dans les cas où la décision de soumission est maintenue, on note que l'échange auquel donne lieu le recours gracieux conduit à ce que l'Ae donne des indications précises concernant les éléments à prendre à compte. Nous verrons plus loin que cela contraste avec les décisions au cas par cas des préfets.

L'exemple ci-dessous illustre les indications données par l'Ae aux pétitionnaires

« L'Ae a en conséquence décidé, lors de sa séance du 8 décembre 2022, de maintenir la décision n° F- 011-22-C-0100 du 8 septembre 2022 et de soumettre à évaluation environnementale le projet de vertiport sur le toit de la Grande Arche de la Défense (Puteaux - 92). L'évaluation environnementale, proportionnée aux enjeux, devra traiter le bruit, les vibrations, ainsi que les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, en particulier en phase d'exploitation expérimentale et sur un périmètre qui comprendra au minimum les zones survolées, notamment celles densément peuplées ou visitées »¹⁷⁶.

Des cas de désistement d'un recours sont possibles comme dans l'exemple ci-dessous en 2022 :

*N° AE-CERFA : F-084-22-C-0076 - Pétitionnaire ou maître d'ouvrage : SNCF Réseau - Nom et formulaire du dossier : Modernisation de l'axe Paris – Clermont-Ferrand - Objet : Désistement de la démarche de recours gracieux relatif à la décision de l'Autorité environnementale CGEDD n° : F-084-22-C-0076 du 31 mai 2022
Monsieur le Président, Dans le cadre de l'opération de modernisation de l'Axe de Paris à Clermont-Ferrand, SNCF Réseau a initié par le courrier référencé D2022 – 268, et daté*

¹⁷⁵ Pour un autre exemple cf N° AE-CERFA F-053-22-C-0047, DIR Ouest, Aménagement d'une voie d'entrecroisement sur la rocade de Rennes (RN136) entre l'échangeur de Villejean-Pont Lagot et la Porte de Beauregard.

¹⁷⁶ RATP, Installation d'un vertiport sur le toit de Arche de La Défense dans le cadre d'une expérimentation durant la période des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, N° AE-CERFA : F-011-22-C-0100, 2022.

du 25 juillet 2022 un recours gracieux relatif à la décision de l'Ae F-084-22-C-0076 datée du 31 mai 2022. La poursuite des échanges entre SNCF Réseau et l'Ae en septembre 2022 amène SNCF Réseau à se désister de la démarche de recours gracieux. Ainsi, la décision de l'Ae du 31 mai 2022 s'impose à l'opération de Modernisation de l'Axe de Paris à Clermont Ferrand.

En 2022, un **cas de recours contre une décision de non-soumission**, montre qu'une incertitude juridique subsiste, que seule la jurisprudence pourra lever, en ce qui concerne les possibilités de recours gracieux contre une décision de non soumission à évaluation environnementale. Il s'agit d'un recours déposé par Rennes Métropole au sujet d'une demande de passage à niveau. Ce type de chantier étant sous maîtrise d'ouvrage SNCF, on peut supposer que des points de désaccords existent avec Rennes Métropole quant aux enjeux de ce projet. Le recours reste cependant possible une fois l'autorisation accordée¹⁷⁷.

*N° AE-CERFA : F-053-22-C-0037 Pétitionnaire ou maître d'ouvrage : Rennes Métropole
Nom et formulaire du dossier : Suppression d'un passage à niveau PN7 à Betton
« En conclusion, le recours présenté ne comporte donc pas d'éléments suffisants pour revenir sur la décision contestée. Pour l'ensemble de ces raisons, l'Ae a décidé, lors de sa séance du 7 juillet 2022, de maintenir la décision n° F - 053-22-C-0037 du 21 mars 2022 et de ne pas soumettre à évaluation environnementale la suppression du passage à niveau PN7 et rétablissement du franchissement de la ligne ferroviaire Rennes – Saint-Malo à Betton (35). L'avis du Conseil d'État n° 395916 du 6 avril 2016, publié au Journal officiel, précise que la décision de soumission à évaluation environnementale ne peut faire l'objet d'un recours contentieux direct, c'est seulement à l'occasion de la contestation de la décision approuvant le plan ou programme que cette décision peut être contestée. Le Conseil d'État ne s'est pas prononcé explicitement pour ce qui concerne la dispense d'étude d'impact d'un projet, néanmoins on peut penser qu'il retiendrait la même approche. Cependant, si en dépit de cette analyse, il était considéré qu'un recours contentieux devait être engagé contre le rejet du recours gracieux, il devrait alors être formé dans un délai de deux mois à compter de la notification ou de la mise en ligne sur internet du rejet du recours gracieux et être adressé au tribunal administratif de Cergy-Pontoise (Monsieur le président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 2-4 Boulevard de l'Hautil, BP 30 322, 95 027 Cergy-Pontoise CEDEX).*

5. Une visibilité qui n'a cessé de s'accroître grâce à différents outils et vecteurs

Ainsi que mentionné précédemment, l'Ae capitalise ses analyses dans des **notes de l'Ae**. Deux premières notes sont publiées en 2014 (aménagement fonciers agricoles et forestiers liés à la réalisation des grands ouvrages publics, bruit des infrastructures) deux autres en 2015 (Natura

¹⁷⁷ Cette possibilité a été validée par le Conseil d'Etat, même si la Commission européenne considère que c'est trop tardif.

2000, projets stratégiques des grands ports maritimes etc.), une en 2017 (évaluations socio-économiques des projets d'infrastructures linéaires de transport) et une autre en 2019 (projets d'infrastructures de transport routières). Au total, sept notes ont été produites, la dernière en 2020 sur les ZAC et autres projets d'aménagement urbain.

Sans qu'ils nécessitent de plus amples développements, les **rapports annuels**, leur élaboration et leur préparation donnent lieu à un travail important. Comme déjà évoqué, ils comportent chaque année des éléments de retours d'expérience, généralement par catégories de projets ou de plans – programmes, et fournissent donc d'utiles informations et recommandations en direction des acteurs. Les rapports annuels sont bien relayés dans la presse nationale qui reprend souvent des éléments de l'éditorial signé par tous les membres de l'Autorité environnementale.

Certaines structures sollicitent l'Ae pour des **auditions** dans le cadre de leurs activités. Ainsi par exemple, au cours de l'année 2020, la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale a sollicité l'Ae pour qu'elle puisse apporter son regard sur les récents assouplissements opérés en matière de normes environnementales dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Cette audition qui s'est tenue le 30 avril 2020 est disponible sur le site de l'Assemblée nationale¹⁷⁸. Une audition a également eu lieu devant la Commission environnement du Conseil économique et social environnemental (le 27 octobre 2020) : au-delà d'une information sur le rôle et le fonctionnement de l'Ae, l'audition a également porté sur l'éventualité pour la Commission de saisir l'Ae dans le cadre de l'instruction de ses avis.

L'Ae a récemment développé une activité sur les réseaux professionnels, avec **la mise en place d'un compte LinkedIn** où sont publiés ses rapports annuels et ses communiqués de presse en mettant l'accent sur des problématiques spécifiques. Avec plus de 5000 abonnés, ce média permet de donner un écho significatif aux avis et activités de l'Ae.

L'Ae s'attache donc à développer un ensemble d'activités de communication qui visent à maximiser son écho auprès de différents publics et y compris du « grand public » : sans qu'il ait été possible de produire des données robustes sur ce point, nous avons constaté à travers les revues de presse que nous avons réalisées, un traitement médiatique de plus en plus important et qui ne se limite pas à la presse nationale ou aux revues spécialisées mais s'observe également dans la presse quotidienne régionale. Cette activité soutenue en matière de communication se retrouve, comme on va le voir, pour certaines MRAe.

D. Des évolutions du cadre juridique qui posent question : l'exemple du décret Asap

¹⁷⁸ Disponible sur demande, mais accessible ici : <https://www.dailymotion.com/video/x7tmvux>

Plusieurs évolutions importantes du cadre juridique sont survenues depuis la création de l'Ae. Certaines de ces évolutions sont liées à l'avancée vers un système d'évaluation environnementale plus conforme aux directives européennes ; c'est en particulier le cas de la construction progressive du paysage de l'évaluation environnementale avec la création des MRAe en 2016. Mais d'autres évolutions sont intervenues qui impactent directement les activités de l'Ae. C'est le cas de l'examen au cas par cas, du périmètre sur lequel les avis de l'Ae doivent être rendus et de la coordination des autorités environnementale et de la relation entre Ae et les autres autorités environnementales, sur laquelle nous reviendrons au chapitre 6.

Le décret Asap et la diminution du délai pour les avis sur projets

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 1er concerne les dispositions relatives aux procédures environnementales et à la participation du public (Articles 34 à 60). Cette loi a notamment essayé de circonscrire la notion d'actualisation « à l'échelle globale du projet » dans des cas très particuliers, selon une formulation néanmoins vaine.

Le décret « Asap »¹⁷⁹ paru en pleine période estivale pour une entrée en vigueur le lendemain, a fait l'objet de réactions nombreuses, notamment de la Commission nationale du débat public (CNDP) et de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, alertant sur plusieurs dispositions de ce texte mettant en cause les procédures d'information et de participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement¹⁸⁰. Le décret comporte diverses dispositions qui conduisent à restreindre le champ de l'enquête publique, et rehausse les seuils à partir desquels la saisine de la CNDP est obligatoire.

L'autorité environnementale avait rendu un avis¹⁸¹ dans le cadre de la consultation publique en ligne sur le projet de décret, consultation qui s'est déroulée du 12 février 2021 au 4 mars 2021. On peut relever qu'il s'agit d'une période courte de seulement 15 jours qui peut paraître limitée au regard de l'ancienneté et de l'importance des sujets que le décret avait pour vocation à régler.

Elle y souligne que « 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

¹⁷⁹ Décret du 31 juillet 2021 d'application de la loi d'accélération et de simplification de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap) portant sur les procédures environnementales.

¹⁸⁰ Voir Laurent Radisson, « Réforme Asap ; les professionnels de la participation du public dénoncent une régression du droit de l'environnement », Actu-environnement, 19/09/2021.

¹⁸¹ Avis délibéré lors de la séance du 24 février 2021

seront pris en compte suite aux consultations électroniques ». L'article 37 de la loi conduisait à limiter les possibilités d'actualisation des études d'impact.

Or le projet de décret soumis à consultation comportait non seulement des mesures d'application de la loi, mais aussi d'autres mesures, la principale concernant l'Ae ayant pour effet d'uniformiser les délais qui lui sont prescrits pour rendre son avis sur les projets. Alors que l'autorité environnementale (Ministre ou CGEDD) disposait jusque-là d'un délai de trois mois pour ses avis sur les projets, les délais se sont alignés à deux mois pour l'ensemble cas par cas (Ae et MR Ae, projets come PP).

« 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 collégiale efficace, 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 MR Ae ne rendent des avis que sur moins de 50 % des dossiers quand elles sont saisies ».*

L'avis alertait également quant aux effets de la réduction des délais d'instruction en termes 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 MR Ae de disposer du temps nécessaire à une instruction de qualité avant d'émettre leurs avis ».*

Cette réduction des délais est principalement symbolique, et sans véritable incidence pour le calendrier des projets, si ce n'est en termes de fragilisation de sa qualité, comme le souligne également l'avis : *« 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 ».*

L'Ae note enfin *« 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'ouvrage, et de moins en moins lisible pour le public ».*

On ne peut que souscrire à cette analyse, qui cependant ne sera pas entendue puisque la disposition a été maintenue dans le texte définitif. Il peut paraître surprenant qu'une telle disposition puisse être prise concernant une autorité administrative de ce niveau sans consultation formelle.

Les motivations de cette mesure restent à éclaircir, d'autant que toutes les analyses qui se sont penchées sur le sujet montrent « la durée des procédures n'est pas la cause déterminante des délais de mise en œuvre », et que « les principaux facteurs d'allongement tiennent aux difficultés de financement des projets et au processus de décision politique »¹⁸².

Le respect du délai de deux mois du décret ASAP pour les projets a rendu nécessaire l'évolution du processus d'élaboration des avis. Cette mesure a conduit à remettre ainsi en question des processus de travail éprouvés, au risque de déstabiliser une institution qui fonctionne selon des principes singuliers et constitutifs de la crédibilité des avis produits par l'Ae.

Une réflexion stratégique interne a ainsi été engagée, qui a conduit à ce que l'Ae qui ne rendait que peu d'avis tacites, mette en place un système de validation collective des cas où des avis tacites seraient rendus. Ainsi, dans son communiqué de presse en date du 4 novembre 2011, l'Ae a fait état d'une situation de surcharge qui la conduit à décider le 23 juin 2021 de ne pas rendre d'avis sur le programme Interreg Euromed 2021-2027, puis le 6 octobre 2021 sur le contrat de plan inter régional (CPIER) du Massif central 2021 – 2027. Par ailleurs, « *saisie pour avis sur six dossiers de contrat de plan État-Région (CPER) ayant vocation à être délibérés au plus tard à la session du 3 novembre, l'Ae ne dispose pas des moyens lui permettant d'instruire tous les dossiers inscrits à la séance. Ayant rendu d'ores et déjà cinq avis sur des dossiers de ce type et sans critère manifeste permettant de les discriminer, l'Ae a décidé de ne rendre d'avis sur aucun de ces six dossiers non plus que sur les autres dossiers de même nature inscrits aux prochaines séances. Les pétitionnaires pourront, en tant que de besoin, se reporter aux recommandations des avis analogues délibérés jusqu'ici* ».

L'idée de ne plus procéder systématiquement à une visite sur site a été discutée mais écartée, l'importance de cette étape faisant l'unanimité tant au sein de l'Ae que du côté des pétitionnaires et de ses partenaires d'une façon plus générale.

Conclusion du chapitre 4

Les travaux analysant les institutions et les processus d'institutionnalisation montrent que la définition d'une institution sociale ou politique ne se réduit pas aux seuls textes juridiques qui

¹⁸² CGEDD, *Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales relatives à l'autorisation des projets et l'approbation des plans-programmes*, Rapport n°013721-01, octobre 2021, page 11.

l'encadrent, mais renvoie à des ensembles plus complexes d'activités sociales¹⁸³. C'est pourquoi il importe d'abord de comprendre le fonctionnement au plus près du terrain et des activités quotidiennes de celles et ceux qui les font exister, en s'intéressant aussi bien à l'organisation pratique de leur travail, à leurs productions en termes d'avis, de décisions, de rapports... qu'à leurs relations avec les autres acteurs du système d'action. La sociologie politique des institutions invite non seulement à s'intéresser au moment initial de naissance d'une institution, mais aussi aux processus par lesquels l'institution se consolide et se pérennise : ces processus ne sont pas nécessairement linéaires. Ce sont ces processus que permet d'appréhender la notion d'institutionnalisation : « L'institutionnalisation ne se laisse pas enfermer dans le schéma linéaire d'une « création » fixant les règles et les savoirs dont les agents pourront ensuite faire usage, en utilisant les zones d'incertitudes que la codification initiale aurait laissé subsister. Elle se fait et se rejoue continuellement, aussi bien dans des *conjonctures critiques*, où l'affrontement sur sa forme remet en question les définitions stabilisées et révèle la fragilité de sa fonctionnalité présumée, que dans les *conjonctures de stabilisation*, où semble momentanément conjuré le risque d'une redéfinition radicale et où la force propre de la codification paraît s'imposer à tous les agents » (Lacroix et Lagroye, 1992).

Les processus d'institutionnalisation mettent donc en jeu des logiques de stabilisation et de consolidation des acquis, mais aussi des engagements de nouveaux acteurs et institutions partenaires ou rivales qui peuvent conduire à des configurations successives, voire des « affrontements entre groupes sociaux et institutions « consacrées » sur l'opportunité d'une nouvelle institution, sur sa place dans l'ordre institutionnel, et sur la « figure » qu'elle prendra » (Lagroye et Offerlé, 2011, p.18).

Les processus d'institutionnalisation sont traversés de processus de construction de la légitimité des institutions. Cette légitimité n'est jamais acquise une fois pour toute, d'où la proposition fondatrice de Jacques Lagroye de parler de légitimation et de processus de légitimation, selon les mêmes logiques que celles que nous venons d'évoquer à propos des processus d'institutionnalisation (Lagroye, 1985).

Cette approche permet de comprendre comment se construit et se consolide la légitimité d'institutions nouvelles telles que l'Ae. Bien que son positionnement original au sein du CGEDD ait pu susciter des interrogations, l'Ae a su asseoir sa légitimité en tant qu'institution indépendante à un niveau d'expertise inégalable.

¹⁸³ La définition d'une institution en science sociales a fait l'objet de nombreuses analyses et débats ; nous nous inscrivons ici dans une tradition sociologique qui s'intéresse aux processus de construction sociale d'une diversité d'institutions, entendues comme tous les univers marqués par l'existence de règles, de procédures et d'usages stables pesant sur les croyances et les comportements des acteurs sociaux. « Un système de relations, qu'il prenne la forme d'un dispositif ou d'un groupement, relève d'une analyse par la sociologie des institutions, s'il est réglé et non laissé au hasard des recompositions et des arrangements circonstanciels entre individus, si les conduites de ses membres sont -au moins pour partie – déterminées durablement par leur appartenance à ce groupe, si la préservation des règles et des savoir-faire qui le caractérisent est un enjeu important pour ceux qui ont à faire à lui, et si des mécanismes d'encadrement et de contrôle des pratiques sont effectivement organisés » (Lagroye et Offerlé, 2011, p.15).

Or, si le système mis en place à l'échelle nationale satisfait les exigences européennes, et que l'Ae a su affirmer son indépendance et la robustesse de son expertise, à l'échelle régionale la situation est loin d'être aussi simple et témoigne d'une certaine constance dans la volonté de ne pas respecter les exigences des directives européennes.

Chapitre 5. Les MRAe au concret

Créées sept ans après l'Ae, les MRAe sont venues compléter le paysage français des autorités environnementales en 2016. Cette date correspond, il faut le rappeler, à une période marquée, à l'échelle régionale, par une transformation profonde du paysage politico-administratif, après la création encore récente des DREAL, du fait de la réforme engagée depuis 2015, avec la réduction à treize du nombre de régions. Cette nouvelle organisation territoriale de l'État a des conséquences profondes pour les services territoriaux, leurs personnels et leur encadrement, s'agissant de l'exercice de leurs missions et du fonctionnement des services.

Faisant suite à un contexte où, en contradiction avec les directives européennes, les préfets étaient chargés d'émettre les avis sur des dossiers sur lesquels ils avaient par ailleurs un pouvoir décisionnel, la création des MRAe conduit à la constitution d'instances collégiales inspirées du fonctionnement de l'Ae mais avec un effectif plus réduit et un fonctionnement bien distinct, comme nous allons le voir.

Outre l'analyse documentaire et une série d'entretiens semi-directif, le présent chapitre s'appuie sur une enquête par questionnaire que nous avons réalisée auprès des MRAe. Les résultats de cette enquête permettent d'avoir des données précises et inédites en ce qui concerne la composition des MRAe, la manière dont elles fonctionnent mais également de recueillir les points de vue des membres de MRAe sur différents aspects (voir encadré ci-après).

Durant l'année 2021, nous avons réalisé et diffusé un questionnaire à destination des MRAe, selon une logique de co-construction (voir encadré ci-dessous). Le questionnaire comportait une cinquantaine de questions¹⁸⁴ organisées en cinq grandes rubriques :

- Caractéristiques des répondant·es
- Fonctionnement, organisation et méthodes de travail
- Rôle et influence des avis
- Interactions avec les autres acteurs de l'évaluation environnementale
- Qualité des évaluations environnementales

¹⁸⁴ Entre 45 et 50 questions au total (selon type de répondant.e.s), dont 14 questions ouvertes. La possibilité de ne pas répondre et d'ajouter des commentaires était paramétrée pour la majorité des questions.

Le questionnaire a été adressé aux membres des MRAe : membres permanents, membres associés, et chargé.e.s de mission¹⁸⁵. Il a ainsi été adressé à 112 personnes et obtenu un taux de réponse de 62,5%¹⁸⁶.

Rapporté au nombre de membres selon les régions, le taux de réponse se répartit entre 6 MRAe pour lesquelles le taux de réponse est compris entre 0 et 33 % (territoires ultramarins, Corse), un second ensemble de MRAe pour lesquelles le taux de réponse se situe entre 43 et 60%, et des MRAe pour lesquelles le taux de réponse va de 63 % à 100% (région AURA et Hauts-de-France).

Un processus de co-construction du projet de questionnaire

L'équipe du projet de recherche a élaboré, avec l'aide des président·es de MRAe, un questionnaire visant à documenter à la fois la composition et le fonctionnement des MRAe, à mieux connaître leurs pratiques de travail ainsi que leurs relations avec les autres acteurs de l'évaluation environnementale. Le questionnaire était constitué de questions à choix multiples et de questions ouvertes visant à saisir des éléments généraux sur le profil des membres et leur point de vue sur un certain nombre de sujets. Les données du questionnaire ont été traitées de façons confidentielle et anonyme uniquement aux fins de cette enquête et en accord avec le Règlement général sur la protection des données (RGPD). Nous tenons à remercier chaleureusement l'ensemble des membres de MRAe ayant pris le temps de répondre à notre questionnaire pour la richesse de leurs retours qui nous a permis de produire ce rapport.

Après des entretiens exploratoires, en particulier avec Patricia Correze-Lenée et Jean-Pierre Viguier, nous avons réalisé un entretien avec Christian Le Coz, co-auteur du rapport CGEDD (2019) pour lequel une démarche de questionnaire avait été utilisée¹⁸⁷. S'en est suivi un travail de consolidation avec les président·es et membres de MRAe. Grâce à l'aide de Christine Bouchet, une invitation a été adressée à l'ensemble des président.e.s de MRAe de cinq dates en vue d'échanger sur le projet de questionnaire, recueillir leurs attentes, vérifier la pertinence de nos questions et la lisibilité de leur formulation. Il est intéressant de souligner que déjà au stade de ce travail de co-construction, la difficulté de trouver des termes communs et susceptibles d'être compris de la même manière au sein de toutes les MRAe, est apparue. Cinq réunions de travail avec six président·es de MRAe : H. Ayphassorho (Nouvelle Aquitaine) et

¹⁸⁵ Même s'il nous a été souvent indiqué que les pôles Evaluation Environnementale sont considérés comme faisant partie intégrante des MRAe, ce choix a permis d'éviter une trop grande complexité du questionnaire s'il s'adressait à des acteurs aux positionnements trop variés.

¹⁸⁶ Le taux de réponse est fortement contrasté et marqué par un faible pourcentage de réponse de la part des chargés de mission. (< 17 %)

¹⁸⁷ Ce questionnaire ne visait pas à recueillir le point de vue des membres des MRAe mais à tester une mesure de la qualité des évaluations environnementales. Le questionnaire a permis notamment de montrer que la signature de la charte d'engagement des bureaux d'études n'a pas d'influence sur la qualité des évaluations environnementales telles qu'appréciée selon la méthodologie proposée par les MRAe. Le rapport s'appuie également sur un autre questionnaire, à destination cette fois des parties prenantes (maîtres d'ouvrage et bureaux d'études) qui fait apparaître un « jeu de renvoi de responsabilités » en ce qui concerne la nécessité d'améliorer la qualité des évaluations environnementales. Certaines questions, notamment quant aux solutions à privilégier en vue d'une amélioration des évaluations environnementales, auraient mérité selon nous d'être posées, non seulement bureaux d'études et aux maîtres d'ouvrage, mais aussi aux membres des autorités environnementales. Notre questionnaire complète donc en quelque sorte cet important rapport qui a été un point d'appui précieux pour construire notre propre questionnement.

V. Wormser (AURA); C. Le Coz (Centre Val de Loire); P. Correze-Lenee (Hauts-de-France), J.P. Viguiier (Occitanie), P. Schmit et E. Alonzo (Ile-de-France).

Une première version du questionnaire a ensuite été finalisée et mise en ligne sous SphinxIQ et testée par Jean-Pierre Viguiier, ce qui nous a permis d'apporter d'ultimes corrections avant de le diffuser à l'ensemble des membres des MR Ae, grâce au fichier aimablement transmis par C. Bouchet. Il a été diffusé du 17 novembre 2021 au 6 janvier 2022, avec trois relances¹⁸⁸. Le questionnaire a été adressé aux membres des MR Ae : membres permanents, membres associés, et chargé.e.s de mission¹⁸⁹. L'exploitation et l'analyse ont été faite de janvier à mars 2022 par Hélène Barbé qui a rédigé un rapport dédié.

Cette démarche de co-construction et l'appui de nos interlocuteurs dans l'ensemble de la démarche, nous a ainsi permis d'atteindre un taux de réponse très satisfaisant de 62,5% (N=112) soit 70 répondant.e.s¹⁹⁰. Par la suite, une analyse des résultats du questionnaire a été présentée à la Conférence des Ae le 31 mars 2022. Cette réunion a été organisée de manière à faire réagir les membres des Ae et intégrait différents temps d'échanges, et a été riches d'enseignements pour poursuivre l'analyse de ses résultats. Une dernière phase a ainsi constitué à une série d'entretiens semi-directifs permettant d'interpréter les résultats de façon plus qualitative.

Nous allons voir dans un premier temps la façon dont les MR Ae se positionnent par rapport aux DREAL et les implications de ce positionnement (A). Qui sont les membres des MR Ae ? C'est à cette question que nous apporterons des réponses ensuite (B). Les MR Ae ne constitue pas un ensemble homogène et tout au long de notre recherche nous avons pu mettre en évidence une diversité de pratiques, au-delà d'un socle commun de valeurs auxquelles les membres des MR Ae sont attachés (C). Enfin, nous reviendrons sur la manière dont les prérogatives des MR Ae, qui ont varié dans le temps et qui co-existent avec des compétences attribuées aux préfets pour un certain nombre d'activités, aboutissent à une organisation aujourd'hui difficilement intelligible (D).

¹⁸⁸ Première relance le 6 décembre 2021 ; Deuxième relance le 17 décembre 2021 ; Troisième relance le 5 janvier 2022.

¹⁸⁹ Même s'il nous a été souvent indiqué que les pôles Evaluation Environnementale sont considérés comme faisant partie intégrante des MR Ae, ce choix a permis d'éviter une trop grande complexité du questionnaire s'il s'adressait à des acteurs aux positionnements trop variés.

¹⁹⁰ Des cas de « multi-affiliation » sont apparus : parmi les répondants, 1 chargé de mission est membre de 3 MR Ae et 2 présidents sont membres de plus de 2 MR Ae. Pour gérer cette situation, le choix a été laissé de répondre une seule fois ou plusieurs fois au questionnaire.

A. Positionnement : des Missions régionales s'appuyant sur le pôle Evaluation environnementale des DREAL

1. L'autorité environnementale en région : des préfets aux MRAe

Créées en avril 2016, les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe), formations du conseil général de l'Environnement et du Développement durable, composées de membres permanents du CGEDD et de membres associés, se sont substituées aux préfets de bassin, de région, de Corse ou de département comme autorité environnementale essentiellement pour les plans et programmes régionaux et infrarégionaux. Comme on a pu le voir, leur création vise à renforcer l'indépendance des décisions et avis rendus par les autorités environnementales locales sur les plans et programmes.

La mise en place d'une nouvelle organisation en 2016

Une organisation nouvelle a été mise en place afin de permettre aux MRAe d'exercer leurs missions.

Les MRAe sont mises en place initialement sans moyen supplémentaire, les moyens des MRAe étant ceux du CGEDD. Pour l'exercice de leurs attributions, elles dépendent de l'appui technique apporté par certains agents des DREAL, placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe, et de l'implication des membres permanents venant du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

En application de l'article 15 du règlement intérieur du CGEDD, des conventions ont été passées entre chaque MRAe et la DREAL afin de définir les conditions et les modalités selon lesquelles des agents de la DREAL sont placés sous l'autorité fonctionnelle du/de la président(e) de la MRAe pour apporter à celle-ci un appui technique. Les MRAe, qui n'effectuent pas de visite sur site, élaborent leurs avis sur la base de projets d'avis qui sont préparés par des agents des DREAL, qui continuent en parallèle à élaborer les décisions au cas par cas des préfets pour les dossiers de projets. Il s'agit donc d'une organisation et d'un fonctionnement bien différent de l'Ae.

Afin de se prononcer sur les dossiers qui leur sont soumis, les MRAe se sont dotées de différents outils de travail et d'un cadre général. Une grille de pré-analyse (ou grille d'appréciation) a ainsi été élaborée à l'initiative de la mission régionale d'autorité environnementale des Hauts-de-France, utilisée aussi bien pour instruire les cas par cas que pour préparer les avis. Il s'agit d'un outil de travail qui permet d'identifier les niveaux d'enjeu sur différentes dimensions, et d'identifier les enjeux sur lesquels la consultation d'un service expert est nécessaire (au sein ou en

dehors de la DREAL). Cette grille constitue donc le point de départ de l'analyse d'un dossier. Le groupe de travail national d'harmonisation des pratiques en recommande l'utilisation.

À titre d'exemple, dans les Hauts-de-France, 13 chargés de mission réalisent ce travail, avec une tendance à une certaine spécialisation à la fois du fait de l'augmentation générale de la charge de travail et de la réduction des effectifs qui semble conduire à une absence de retours de plus en plus fréquente des consultations sollicitées auprès des autres services experts. Les contacts fréquents entre chargés de mission, et la relecture des grilles de pré-analyse par le chef de pôle et son adjoint, permettent d'harmoniser les pratiques.

Une plate-forme numérique d'échange permet au service d'appui technique de mettre à la disposition des membres de la MRAe les dossiers et les pièces de l'instruction, y compris la grille d'appréciation, ainsi que les projets de décisions, d'avis, de cadrages préalables et de courriers.

Le tournant de 2017

En décembre 2017 le Conseil d'Etat annule une disposition du décret d'avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale. Dans une décision du 6 décembre 2017 rendue sur une requête de France Nature Environnement, le Conseil d'Etat indique que le préfet ne peut être à la fois autorité décisionnaire d'un projet tout en jouant le rôle d'autorité environnementale. L'article R.122-6 du code de l'environnement issu du décret attaqué prévoyait que le préfet de région joue le rôle d'autorité environnementale dans les cas où cette autorité n'était ni le ministre chargé de l'environnement, ni l'Ae, ni la MRAe. Le Conseil d'Etat juge que cette disposition méconnaît la directive du 13 décembre 2011 qui impose l'évaluation environnementale des projets avant leur mise en œuvre. Le texte du décret d'avril 2016 ne garantit pas que la compétence d'autorité environnementale du préfet de région soit exercée par « une entité interne disposant d'une autonomie réelle à son égard » lorsqu'il est en charge de l'élaboration ou de la conduite d'un projet au niveau local ou qu'il est compétent pour l'autoriser. En particulier, dans ce dernier cas de figure, lorsqu'il agit en tant que préfet de département chef-lieu de région. Cette décision fait suite aux arrêts précédents du Conseil d'Etat qui avaient conduit à la création des MRAe, mais ne réglait le problème que pour les seuls plans et programmes.

A la suite de cette décision, le ministre de la Transition écologique adresse une note aux préfets de région leur demandant de transmettre les projets d'avis relatifs aux études d'impact aux MRAe, sans attendre la publication d'un nouveau décret. Il faut attendre juin 2018 pour qu'un projet de décret soit mis en consultation pour mettre le cadre juridique en conformité avec les exigences européennes. L'Ae émet en juillet 2018 un avis critique sur ce projet de décret, qui apparaît « très complexe, voire illisible, sans nécessairement apporter la sécurité juridique attendue par toutes les parties prenantes ni simplifier les procédures d'autorisation ». En effet, le projet de décret tire les conséquences de la décision du Conseil d'Etat en ce qui concerne les avis sur les projets, mais qui maintient la compétence du préfet en ce qui concerne l'examen au cas par cas. Or cette compétence

était attribuée à l'autorité environnementale depuis la loi Grenelle 2, le projet de décret était donc illégal, comme le confirmera le Conseil d'Etat.

La solution trouvée par le Gouvernement sera de modifier la loi en utilisant pour ce faire le projet de loi sur l'énergie, afin de confier malgré tout la compétence en matière d'examen au cas par cas aux préfets. Cette réforme du cas par cas sera validée en juillet 2019 en Commission Mixte Paritaire, où est modifié l'article 4 portant sur la réforme de l'examen au cas par cas. La modification porte sur la question de l'indépendance de l'autorité chargée de cet examen, afin d'éviter les situations de conflits 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 »¹⁹¹. Un décret en Conseil d'Etat devant préciser les conditions de mise en œuvre de cette disposition.

Un nouveau projet de décret est donc mis en consultation en février 2020, sur lequel l'Ae « renouvelle le constat de sa contribution du 11 juillet 2018 quant à l'extrême complexité du dispositif et au défaut de lisibilité qui en résulte, tant pour le public que pour les maîtres d'ouvrages et les autorités décisionnaires, en dépit de l'objectif de simplification initialement affiché : outre la création d'une nouvelle autorité, il conduit à la dissociation au niveau régional entre la compétence de l'autorité environnementale (avis) et celle chargée de l'examen au cas par cas »¹⁹².

Le décret sera cependant adopté le 3 juillet 2020, mettant fin à une période transitoire de trois ans, avec une solution qui reste peu satisfaisante.

En 2019, a été mise en place une instance d'échange et de travail collectif réunissant l'ensemble des présidents de MRAe, sous la présidence de la vice-présidente du CGEDD, pour consolider le dispositif des autorités environnementales régionales par le partage d'expérience, l'harmonisation de leurs pratiques et la définition d'orientations partagées. Le président de l'Ae était invité aux réunions de cette instance.

Enfin, un renouvellement important des membres des MRAe est intervenu au printemps 2019, à l'arrivée à échéance de trois ans des premiers mandats de mai 2016. Ont été concernés plus de la moitié des membres permanents et associés des différentes MRAe ; un quart des nominations sont des « nouveaux entrants » dans le dispositif.

En raison de la crise sanitaire et des élections municipales, l'activité des MRAe pour l'année 2020 est atypique : après deux années de forte progression, les saisines ont accusé en 2020 une baisse sensible, en particulier sur les plans-programmes (-50 %). De ce fait, le nombre total d'avis émis

¹⁹¹ Article 31, V bis de la loi n°2019-1146 relative à l'énergie et au climat promulguée le 8 novembre 2019.

¹⁹² Contribution délibérée lors de la séance du 5 février 2020.

par les MRAe en 2020 est en retrait de 25 % environ par rapport à 2019, les avis sur les projets restant à un niveau proche de 2019.

L'adoption de règlements intérieurs en 2020

À leur création, le règlement intérieur des MRAe était intégré à celui du CGEDD ; il leur était donc commun. Conformément au décret du 3 juillet 2020, toutes les MRAe se sont dotées de règlements intérieurs, élaborés sur la base d'un référentiel national.

Ainsi, ce règlement intérieur type a été adopté formellement par les MRAe entre septembre et novembre 2020. Il précise que les membres de la MRAe sont soumis aux dispositions de la charte de déontologie et du règlement intérieur du CGEDD¹⁹³, et prévoit les conditions d'organisation et de délibération du travail de la MRAe. Différentes modalités de traitement des dossiers sont prévues, avec une possibilité de délégation de certains avis, la règle étant l'avis collégial.

La MRAe peut ainsi déléguer certaines de ses compétences collégiales à son/sa président(e) ou à un autre de ses membres. Selon l'article 3 du RI, *« Le recours à la délégation est utilisé prioritairement dans les cas où il est impossible de délivrer un avis ou une décision à l'échéance des réunions collégiales. Le délégataire recherche la collégialité en demandant par voie électronique les réactions des autres membres de la MRAe sur la proposition d'avis ou de décision pour lequel il a reçu délégation »*. Par ailleurs l'article 4 du RI prévoit que *« Les modalités de traitement et de délibération (séance collégiale, délégation, absence d'observations) font l'objet d'un échange et sont définies collégialement »*.

Enfin en ce qui concerne les modalités de délibération, la règle est le consensus mais le RI prévoit la possibilité d'un vote en cas d'absence d'accord : *« La recherche du consensus au sein de la MRAe est la règle. Les propositions d'amendement sont mises en discussion puis intégrées dans l'avis, en veillant à prendre en compte les différentes contributions. Exceptionnellement, en l'absence de consensus sur un point de fond, un vote à la majorité des membres délibérants détermine la rédaction retenue, la voix du président de la séance étant prépondérante en cas d'égalité de voix »* (article 6 du RI de la MRAe des Hauts-de-France).

¹⁹³ Le préambule du règlement intérieur précise que *« Pour prévenir les conflits d'intérêts au sein de la MRAe, tout membre de la MRAe ou tout expert invité estimant que son impartialité pourrait être mise en cause sur un dossier en informe le/la président(e) de la MRAe et ne participe, de quelque manière que ce soit, ni à l'instruction de la décision ou de l'avis, ni aux délibérations auxquelles ils donnent lieu »*.

Tableau 3 : Liste des rapports d'activité et des règlements intérieurs disponibles pour chacune des MRAe (à date : octobre 2023)

	Rapport d'activité	Le cas échéant, date d'adoption du Règlement intérieur
Grand Est	2018 2019 2020 2021 2022	Adopté le 1 ^{er} octobre 2020
Nouvelle Aquitaine	2016 2017 2018 2019 2020 2021	Adopté le 2 septembre 2020
AURA	2016 2017 2018 2019	Adopté le 13 octobre 2020
Bourgogne Franche-Comté	2016 2017 2018 2019	Adopté le 22 septembre 2020
Bretagne	2018 ; note d'activité pour 2020 et 2021 ; 2022	Adopté les 10 et 24 septembre 2020
Centre Val de Loire	2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022	Adopté le 11 décembre 2020
Corse	2017 2018 (-) 2020 2021	Adopté le 26 novembre 2020
Occitanie	2019 2020 2021 2022	Adopté le 3 novembre 2020
Ile-de-France	2017 2018 2019 2020 2021 2022	Adopté le 19 novembre 2020
Hauts-de-France	2017 2018 2019 2020 2021 2022	Adopté le 8 septembre 2020
Normandie	2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022	Adopté le 3 septembre 2020
Pays-de-la Loire	2017 2018 (-) 2020 – RAS pour 2021 et 2022	Adopté le 10 septembre 2020
PACA	Pas de rapport d'activité jusqu'en 2019 Un « Bilan » de 11 à 15 pages depuis 2020 ; 2021 ; 2022	Adopté le 29 octobre 2020
Guadeloupe	Pas de rapport d'activité	Adopté le 13 novembre 2020
Guyane	Pas de rapport d'activité PV de réunions pour 2018 Relevé de décisions pour 2019 RAS pour les années suivantes	Adopté le 1 ^{er} octobre 2020
Martinique	Pas de rapport d'activité PV des réunions 2018 et 2019 RAS pour les années suivantes	Adopté le 22 septembre 2020
Mayotte	Pas de rapport d'activité	Adopté le 11 septembre 2020
La Réunion	2019 et suivantes	Adopté le 11 septembre 2020
Saint-Martin	Pas de rapport d'activité	Adopté le 13 novembre 2020
Saint-Pierre et Miquelon	Pas de rapport d'activité	Convention avec la DTAM en date du 21 juillet 2021 y fait référence mais pas dispo sur site internet

L'accès aux informations relatives aux MRAe, leur composition et leurs activités, est simple et présenté de façon harmonisée via le site <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>. La présentation et l'organisation des rubriques se retrouvant pour chaque MRAe, l'appropriation des informations par le public est facilitée. En termes de stratégie de communication, certaines MRAe rédigent régulièrement des communiqués de presse. C'est notamment le cas de la MRAe Grand

Est qui publie un communiqué de presse par mois depuis octobre 2016 et qui a édité en août 2020 un document intitulé « Les points de vue de la MRAe Grand Est ».

Comme le montre le tableau ci-dessus, on note cependant une certaine hétérogénéité dans les documents mis à disposition selon les MRAe, en particulier en ce qui concerne les rapports d'activités qui ne sont pas toujours disponibles sur l'ensemble de la période 2016 à aujourd'hui.

Cette hétérogénéité des données disponibles rend impossible la réalisation d'une analyse quantitative de l'activité des MRAe. Par ailleurs, il nous a été confirmé qu'il n'existe pas à ce jour de base de données communes permettant un suivi de l'activité des MRAe à partir de données harmonisées : chaque MRAe rend compte de son activité en mobilisant des catégories qui peuvent varier d'une région à l'autre. Un travail d'homogénéisation est réalisé à l'occasion de l'établissement de la synthèse annuelle de leurs travaux.

Comme l'Ae, quoique pour des raisons différentes, et de façon beaucoup plus marquée voire problématique les MRAe ne maîtrisent pas les ressources humaines sur lesquelles elles s'appuient. Cette situation génère des difficultés particulièrement marquées dans la mesure où la préparation des avis repose sur les services des DREAL mis à leur disposition.

2. Les difficultés issues de ce positionnement : des moyens non maîtrisés

Dès 2018, après moins de deux ans de fonctionnement, il apparaît que les MRAe fonctionnent avec des effectifs insuffisants en ce qui concerne les pôles « Évaluation environnementale » au sein des DREAL.

La synthèse annuelle 2018 souligne que les moyens mis à disposition des MRAe ne leur permettent pas d'assurer leurs missions de manière satisfaisante, avec un taux d'absence d'avis qui a augmenté en 2018 par rapport en 2017. Ces moyens insuffisants font obstacle au bon fonctionnement de ces missions. Les nouvelles compétences ainsi attribuées aux MRAe ont eu pour résultat un accroissement très significatif du volume de dossiers traités entre 2017 et 2018 ; en 2019, les saisines ont encore augmenté de près de 10 % par rapport à 2018, avec une hausse particulièrement forte des demandes d'avis relatifs aux plans et programmes.

Le fonctionnement des MRAe est extrêmement dépendant des moyens alloués à la mission d'autorité environnementale dans la région considérée. Or l'estimation des moyens suffisants, que ce soit en quantité ou en compétences, a régulièrement fait l'objet de controverses entre le CGED et les DREAL, et au sein même du CGEDD. Le fonctionnement des MRAe est donc bien distinct du fonctionnement de l'Ae dont les membres prennent entièrement en charge la rédaction des avis. Pour les MRAe, il existe une réelle difficulté liée à l'absence totale de maîtrise de ces ressources. Les recrutements éventuels se font ou peuvent se faire de façon totalement déconnectée des besoins

des MRAe. Cette situation peut conduire à un manque d'expertise dans certains domaines couverts par l'évaluation environnementale.

Le management au quotidien de ces équipes n'est pas non plus de leur ressort et le pilotage de l'instruction des avis met parfois les présidents de MRAe dans des situations insolubles. En effet, les MRAe n'ont pas la main sur leur plan de charge, qui est par essence variable en fonction de l'activité des maîtres d'ouvrage, ce qui conduit à une faible visibilité sur leur calendrier de travail.

Il en résulte un risque de robustesse inégale des avis produits si les président.e.s des MRAe ne sont pas extrêmement vigilants et attentifs aux manques éventuels de compétences sur certains enjeux, risque accru quand la pratique de la collégialité est limitée au sein de la MRAe.

Le développement consacré à cette question des moyens dans le rapport d'activité de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes constitue un exemple éloquent de ces difficultés. Il fait aussi apparaître le partage du temps des agents entre des activités au service de la MRAe et des activités au service des préfets dans le cadre de l'instruction du cas par cas projet. Les MRAe n'ont pas non plus de visibilité sur le partage de ce temps de travail.

Extrait du rapport d'activité 2022 de la MRAe ARA, page 8.

Moyens alloués à la mission d'autorité environnementale

Le bon exercice de la mission de la MRAe est dépendant de la capacité du pôle AE de la Dreal à instruire les dossiers et à produire des projets de décisions et d'avis de qualité dans les délais requis, sans que quiconque ne maîtrise le rythme des saisines. Les responsables du pôle AE de la Dreal pilotent le travail des agents.

La MRAe ne peut que réitérer le constat déjà formulé antérieurement : les moyens de la Dreal affectés à l'exercice de l'autorité environnementale en Auvergne-Rhône-Alpes demeurent insuffisants pour traiter de façon satisfaisante le flux de dossiers de la région, qui reste parmi les plus importants des régions françaises (le 2e pour les avis, le 1er pour les décisions plans programmes). Et cela d'autant plus que l'ensemble du service d'appui assure également, pour le compte du préfet de région, l'examen au cas par cas des projets, dont le nombre a augmenté en 2022. L'absence de comptabilité analytique et la diversité des dossiers traités ne permet toujours pas de savoir quelle part de temps est consacrée à l'exercice d'autorité environnementale, pour le compte de la MRAe. Ainsi, même si les moyens du pôle AE ont augmenté de 2,1 ETP en moyenne entre 2019 et 2020 pour atteindre 21,4 ETP en 2020 puis 22,1 ETP en 2021 et 22,2 ETP en 2022. Les 24 agents concernés exercent tous au moins une double activité :

- pour le compte du préfet de région, autorité compétente pour traiter des cas par cas projets : 658 saisines pour 561 décisions, 59 dossiers ayant été retirés ou hors champs²² et 38 autres en attente de compléments,
- pour le compte de l'autorité environnementale : 397 décisions d'examen au cas par cas pour des plans et programmes, 1 décision d'examen au cas par cas pour un projet, 15 avis conformes et 274 avis sur des projets ou plans et programmes (dont 2 suite à des avis recommandant au service instructeur de ressaisir l'Autorité environnementale.

Ainsi l'exercice de la fonction autorité environnementale en région restant éclatée, le fonctionnement résultant de cette organisation paraît problématique, et ce d'autant plus que les équipes dédiées des DREAL peuvent se voir soumises à des injonctions contradictoires sur les objectifs des évaluations environnementales.

B. La composition des MRAe

À l'exception des départements d'outremer, chaque MRAe est composée d'au moins deux membres permanents et de deux membres associés titulaires. Les membres permanents qui sont en général des membres de la Mission d'inspection générales territoriale, donc des membres du CGEDD.

Il convient donc tout d'abord de noter que les effectifs des MRAe sont variés selon les régions considérées. À la fin de l'année 2021 (date de la liste des contacts qui nous a été transmise pour notre enquête par questionnaire), ils vont ainsi de 3 (Martinique), à 10 (AURA et Occitanie). Une MRAe compte en moyenne 6 membres. L'effectif des chargées de mission est environ trois fois moins important que celui des membres permanentes ou associées.

Compte tenu du nombre significativement plus faible de dossiers, les MRAe des départements d'outremer sont composées d'au moins un membre permanent et d'un membre associé titulaires. Des membres suppléants ont également été nommés dans toutes les MRAe. Comme les membres de l'Ae, les membres des MRAe sont nommés par le ministre chargé de l'environnement.

Au-delà de ces dispositions communes prévue par les textes, la composition effective des MRAe n'avait jusqu'ici jamais fait l'objet d'une enquête. Le questionnaire que nous avons réalisé permet d'avoir une connaissance précise des membres des MRAe, en particulier des membres associés.

Quelques précisions doivent être données en ce qui concerne le taux de réponse obtenu et la représentativité de ces réponses.

1. Représentativité des réponses au questionnaire : des réponses représentatives de la population « Membres permanents + membres associés »

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage comme cela peut être nécessaire quand la population-cible d'un questionnaire est d'une taille très importante. Si l'on préfère le formuler ainsi, on peut considérer que notre « échantillon » est par définition représentatif à 100 % des membres des MRAe entendues comme composées de membres permanents, de membres associés et de chargés de mission, puisque le questionnaire a été adressés à tous et à toutes.

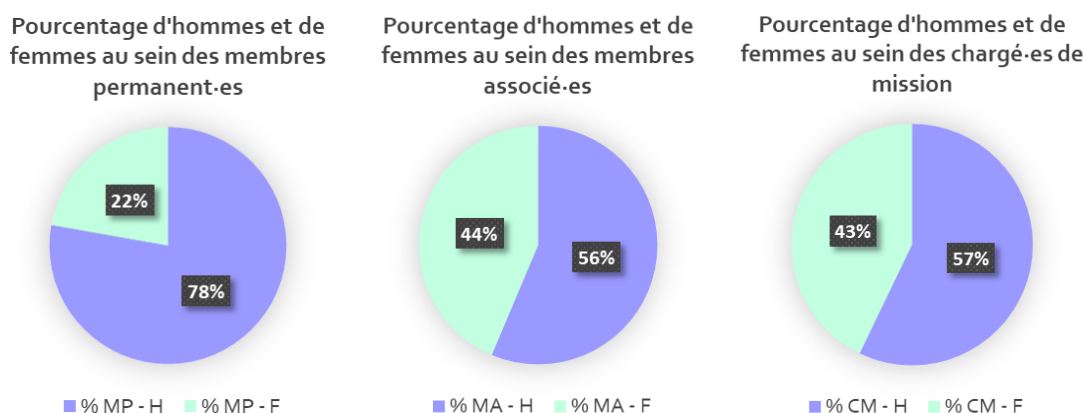
Au-delà du taux de réponse, très satisfaisant, pour être en mesure d'apprécier le degré de représentativité de nos répondant.e.s, il faudrait donc pouvoir disposer de données de référence concernant notre population cible plus fines que celles qui existent, qui se limite au genre, à la région à laquelle se rattache le ou la membre de MRAE, à son statut (MP, MA ou CM, président.e).

Ainsi en ce qui concerne la composition des MRAe du point de vue hommes – femmes, et la manière dont ils et elles se répartissent en fonction des « types de membres » (MP, MA, CM), on obtient les résultats suivants :

Genre →	Homme	Femme	Total
Statut ↓	Eff.	Eff.	Eff.
MP	42	12	54
MA	31	24	55
CM	8	6	14
Total	81	42	123

Tableau 4 : Croisement entre le genre et le statut des membres (n = 123)

Ce tableau montre une répartition hétérogène des membres selon les types de statut. En effet, **la majorité des membres permanent-es sont des hommes (78 %)**. La répartition est un peu plus équilibrée pour les membres associé-es et les chargé-es de mission comme le montrent les graphiques ci-dessous. Autre constat que nous pouvons mettre en avant : les femmes sont deux fois moins représentées chez les membres permanent-es (n = 12) que chez les membres associé-es (n = 24), et quatre fois moins chez les chargé-es de mission (n = 6).



Nous avons donc cherché à vérifier la représentativité des réponses obtenues par rapport à ces différents aspects, et pour commencer en regardant comment se répartit le taux de réponse en fonction du statut des répondants au sein des MRAe, comme le présente le tableau ci-dessous.

Tableau 5: Taux de réponse en fonction du statut des membres (nb : le nombre de membres contactés correspond aux personnes qui ont reçu le lien pour répondre au questionnaire)

	CM	MA	MP
Membres contactés	12	55	45
Membres ayant répondu	2	34	29
Taux de réponse	17 %	62 %	64 %

On note que les membres associé·es représentent presque la moitié des répondant·es, juste devant les membres permanent·es qui représentent 41 %.

Statut	Effectifs	% Obs.
MP	29	41,4%
MA	34	48,6%
CM	2	2,9%
NSP*	5	7,1%
Total	70	100%

* Légende (valable partout)

NSP = ne souhaite pas répondre

Tableau 6 : Statut des répondant·es

Réponses effectives : 70	Non-réponse(s) : 0
Taux de réponse : 100%	Modalité la plus citée : Membre associé·e

Enfin, nous avons demandé aux répondant·es de spécifier s'ils/elles présidaient une MRAe.

Président·e de MRAe ?	Effectifs	% Obs.
Oui	11	35,5%
Non	19	61,3%
NSP	1	3,2%
Total	31	100%

Tableau 7 : Répondant·es présidant une MRAe

Réponses effectives : 31	Non-réponse(s) : 0
Taux de réponse : 100%	Modalité la plus citée : Non

Le taux de réponse des président·es est de 55 %. En effet, 11 président·es de MRAe ont répondu au questionnaire sur un total de 20 MRAe. Ce résultat peut paraître un peu décevant dans la mesure où les président·es ont été des interlocuteurs et interlocutrices primordiaux dans les échanges qui ont précédé la diffusion du questionnaire. Cependant, ce taux de réponse légèrement supérieur à la moyenne conduit au final à ce que les président.e.s ne soient pas surreprésenté.e.s parmi les répondant.e.s.

Une partie de notre population cible, les chargés de mission, est cependant nettement sous-représentée dans les réponses obtenues puisque le taux de réponses varie assez fortement selon le statut au sein des MRAe. Ainsi, du point de vue de ce statut, les réponses recueillies sont peu

représentatives et doivent donc davantage être lues comme émanant principalement des membres permanents et des membres associés.

Du point de vue des différentes MRAe, notre échantillon est marqué, comme indiqué précédemment, d'un taux de réponse inégal selon les régions.

Du point de vue de la répartition hommes/femmes, on note que les hommes ont davantage répondu que les femmes.

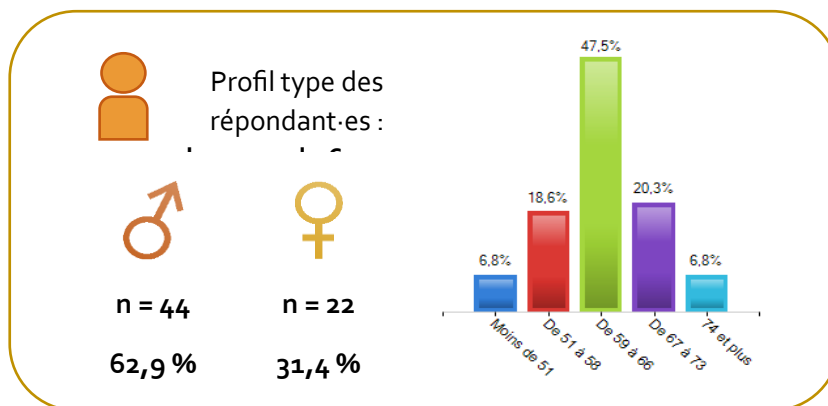
Taux de réponse : 100,0%		
	Nb	
Un homme	44	62,9%
Une femme	22	31,4%
Ne souhaite pas répondre	4	5,7%
Total	70	

Tableau 8 : Genre des répondant-es

Réponses effectives : 70	Non-réponse(s) : 0
Taux de réponse : 100%	Modalité la plus citée : Un homme

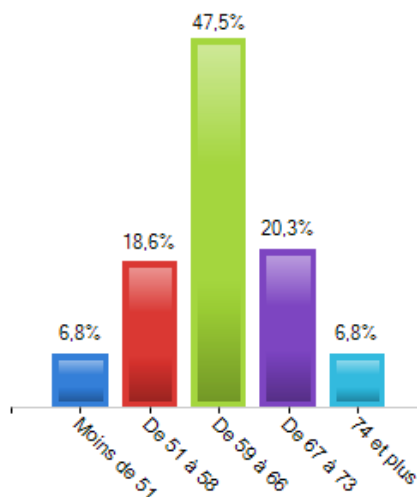
Ces éléments ayant été précisés, nous pouvons maintenant présenter les caractéristiques des membres des MRAe telles que révélées par les réponses à notre questionnaire.

Du point de vue de l'âge des répondants, les résultats montrent une prédominance de la catégorie 59-66 ans dans les répondant-es, avec une moyenne de 62 ans. Seules 4 personnes ont moins de 51 ans et la grande majorité des répondant-es se situent dans une fourchette entre 51 et 73 ans. Il y a une majorité d'hommes (63 %) parmi les répondant-es (soit deux fois plus que de femmes), ce qui n'est pas tellement surprenant puisqu'il y a presque deux fois plus d'hommes ($n = 72$) que de femmes ($n = 40$) dans l'échantillon total de membres contacté-es ($n = 112$). Néanmoins, si on ramène ces chiffres aux effectifs totaux d'hommes et de femmes destinataires du questionnaire, on obtient pour chaque catégorie un taux de réponse assez proche, à savoir 61 % chez les hommes et 55 % chez les femmes.



Âge	Effectifs	% Rep.
Moins de 51	4	6,8%
De 51 à 58	11	18,6%
De 59 à 66	28	47,5%
De 67 à 73	12	20,3%
74 et plus	4	6,8%
Total	59	100%

Tableau 9 : Âge des répondant·es



Réponses effectives : 59

Non-réponse(s) : 11

Taux de réponse : 84,3%

Moyenne : 62.25 ; Médiane : 62 ; Ecart-type : 7.78 ; Min - Max : 38 - 80

Le profil type des membres de MRAe peut ainsi être résumé, schématiquement, de la façon suivante : âgé d'une soixantaine d'années, il s'agit plus souvent d'un homme, et s'il s'agit d'un homme il a plus de chance d'être membre permanent que d'être membre associé.

S'il ou elle est membre associé.e, il ou elle a été recruté·e sur sollicitation d'un·e membre de MRAe, en très grande majorité.

En termes de compétence, les membres des MRAe dans leur ensemble présentent le plus souvent un profil « généraliste », certains membres étant spécialisés dans un type d'expertise, par ordre d'occurrence : transports ; forêt-biodiversité ; ou encore aménagement-urbanisme.

S'il est membre associé, il a plus de chance de faire partie de la MRAe depuis sa création en 2016.

2. Modalités d'entrée dans la MRAe et motivations

Les résultats montrent que plus de la moitié des répondant·es ont été recruté·es sur sollicitation d'un·e membre de MRAe. En revanche, moins de 15 % des répondant·es ont soumis leur candidature spontanément. Le tiers restant a été recruté en majorité sur sollicitation ou proposition d'une tierce personne non-membre de MRAe (ex : membre de l'Ae, contact en DREAL, CGEDD, DG de Météo France, DRE¹⁹⁴).

En ce qui concerne les motivations des répondant·es à rejoindre une MRAe, nous pouvons classer les réponses selon qu'elles relèvent :

- D'une forme d'obligation (cela fait partie des missions, c'est ce qui est demandé...) (n = 13)

¹⁹⁴ Direction régionale de l'équipement.

- D'un intérêt pour le travail, les sujets traités (n = 18)

Les résultats montrent que 58 % des répondant·es disent avoir rejoint une MRAe par intérêt pour l'activité, le domaine, les sujets abordés, etc. Les autres répondant·es invoquent plutôt des raisons non personnelles, liées aux missions de leur poste et à la fonction qui leur est assignée. Parmi les membres qui ont exprimé un intérêt ou une curiosité personnelle, six ont mentionné l'environnement (associé aux termes « prise en compte », « protection », « valorisation », « contrôle »).

En ce qui concerne les motivations des répondant·es à rejoindre une MRAe, nous pouvons classer les réponses selon qu'elles mettent en avant :

- Un lien avec l'expérience, les compétences et les activités passées et/ou la volonté de garder le lien avec le monde professionnel (n = 14)
- Un intérêt pour l'environnement (enjeux, préservation, prise en compte, évaluation) (n = 17^{195*})
- Un intérêt pour une thématique spécifique (climat, sol, santé) (n = 3)
- D'autres raisons telles que le lien entre science et politique, un intérêt pour la mission et la structure, un intérêt intellectuel, l'exercice de la collégialité, la volonté de comprendre ou de découvrir un environnement professionnel nouveau (n = 6)

Nous pouvons donc conclure que parmi les 34 répondant·es, une grande majorité (76 %) expriment de manière plus ou moins directe un intérêt pour les questions environnementales (n = 17) et/ou font le lien avec leurs activités passées (n = 14). Les six répondant·es restants n'ont pas été classés mais font ressortir des motivations diverses : « mieux faire le lien entre connaissances scientifiques et politiques publiques », « intérêt pour la mission et pour rejoindre une structure nouvellement créée, dans le cadre de la vie publique », « intellectuellement intéressant », « mieux comprendre comment se fait l'aménagement du territoire et pour participer à l'utilité publique », « soutenir le principe d'une mission indépendante à prise de décision collégiale », ou par curiosité personnelle et « scientifique » (découvrir et comprendre les causes d'émergence des questions liées à la gestion de l'environnement, la façon dont elles sont traitées et avec quelle efficacité).

Une analyse plus fine montre une différence marquée dans les motivations exprimées selon que l'on est membre permanent ou membre associé.

Rejoindre une MRAe : Des motivations différenciées en fonction des collègues

Notre questionnaire comportait une question ouverte formulée de la façon suivante : « Pourquoi avez-vous souhaité rejoindre une MRAe ». Les réponses apportées font apparaître des motivations différenciées selon le statut (membres permanents ou membres associés) des répondants, comme le met en évidence le tableau ci-dessous :

¹⁹⁵ Nous précisons que la deuxième catégorie de réponses englobe à la fois celles qui mentionnent directement et presque uniquement l'environnement (n = 9), celles qui le mentionnent tout en faisant le lien avec l'activité professionnelle passée (n = 5) et celles qui citent un intérêt pour une thématique environnementale spécifique (n = 3).

Tableau 10 : Des motivations différenciées entre membres permanents et membres associés

Membres permanent·es	Membres associé.e.s
Un intérêt pour la mission : « Intérêt du travail » « Intérêt des dossiers » « Intérêt majeur pour le domaine et perspective de valorisation des compétences et de l'expérience » « Pour être partie prenante de la mission d'Ae au niveau régional aussi, mission qui me semble particulièrement importante » Mais aussi : « C'est dans les missions de mon poste » « Fait partie du contenu de poste MIGT » « Mission obligatoire » « Je n'ai pas souhaité » « Mon prédécesseur occupait cette fonction »	Un intérêt pour l'environnement et sa prise en compte (17/34) Un intérêt pour des missions en lien avec des activités passées « En premier lieu intérêt de la mission pour la prise en compte de l'environnement qui a été, à un titre ou un autre, mon métier pendant toute ma vie professionnelle. En second lieu, intérêt d'être au courant des projets sur ma région. » « Mieux faire le lien entre connaissances scientifiques et politiques publiques » « Intérêt pour la mission et pour rejoindre une structure nouvellement créée, dans le cadre de la vie publique », « Intellectuellement intéressant », « Mieux comprendre comment se fait l'aménagement du territoire et pour participer à l'utilité publique », « Soutenir le principe d'une mission indépendante à prise de décision collégiale »,

Une plus grande ancienneté dans la fonction du côté des membres associés

De même, l'ancienneté dans la MRAe varie fortement selon que l'on est, d'une part, membres permanents ou chargés de mission, ou d'autre part, membre associé.e.

Ainsi, parmi les membres permanents et les chargés de mission, 50 % des répondant·es sont membres d'une MRAe depuis 2019 ou 2020 (i.e. 2-3 ans). Seulement 16,1% sont membres depuis la création des MRAe en 2016.

En revanche parmi les membres associés, 50% sont membres depuis la création de la MRAe en 2016.

Année	Effectifs	% Obs.
2016	5	16,1%
2017	0	0%
2018	5	16,1%
2019	8	25,8%
2020	8	25,8%
2021	5	16,1%
Total	31	100%

Tableau 11 : Année d'entrée à la MRAe pour les MP et CM

Réponses effectives : 31	Non-réponse(s) : 0
Taux de réponse : 100%	Médiane : 2019 ; Ecart-type : 1.61

Année	Effectifs	% Obs.
Non-réponse	1	2,9%
2016	17	50%
2017	2	5,9%
2018	2	5,9%
2019	4	11,8%
2020	6	17,6%
2021	2	5,9%
Total	34	100%

Tableau 12 : Année d'entrée à la MRAe pour les MA

Réponses effectives : 33	Non-réponse(s) : 1
Taux de réponse : 97,1%	Médiane : 2016 ; Ecart-type : 1.85

Le tableau ci-dessus fait ainsi apparaître une ancienneté élevée des membres associé·es puisque 17 répondant·es sont en activité depuis 2016, soit 50 % de l'effectif total (n = 34). Il y a eu quelques recrutements les années qui ont suivi (2019 et 2020 notamment), mais cela représente une part faible en comparaison avec l'année de création des MRAe.

On note donc déjà que membres permanents et membres associés constituent donc deux catégories de membres de MRAe assez différentes, en termes de modalités d'entrée dans la MRAe, de motivations et d'ancienneté dans la MRAe. Il est d'autant plus intéressant de disposer d'une connaissance plus fine de la population des membres associés.

3. Qui sont les membres associés ?

Notre enquête permet de mieux connaître la population des membres associés, qui du fait de leur type de désignation était encore moins bien connue que celle des membres permanents, ces derniers présentant une relative homogénéité en tant qu'ils et elles sont toutes et toutes membres des MIGT et donc du CGEDD.

Nous avons interrogé les membres associé·es sur leur activité. Le tableau suivant recense les profils des répondant·es. :

	Oui	Non	Total
Activité ↓	Eff.	Eff.	Eff.
Élu·e local·e	1	33	34
Universitaire (en activité)	11	23	34
Commissaire enquêteur	6	28	34
Retraité·e	17	17	34
Autre (précisez)	6	28	34

Tableau 13 : Activités exercées par les membres associé·es

Il apparaît que la moitié des répondant·es sont à la retraite (n = 17). Nous remarquons également que la catégorie professionnelle qui revient le plus souvent sont les universitaires, qu'ils ou elles soient en activité (n = 9) ou à la retraite (n = 4). Pour aller plus dans le détail, nous retrouvons parmi les catégories listées dans le tableau 15 un panel diversifié de profils dont voici quelques exemples :

Élu·es : Conseillère municipale ; Ex adjoint au maire commune 6 000 habitants.

Universitaires : Chercheur CNRS¹⁹⁶ ; Enseignant chercheur (Professeur) ; Professeur des écoles nationales supérieures d'architecture et de paysage.

Retraité·es : DG¹⁹⁷ de PNR¹⁹⁸ ; animateur des polices de l'environnement en DREAL ; Cadre supérieur Télécoms ; Directeur de Recherche CNRS ; Directeur régional de l'ONF de la Corse ; Chargé de mission Gestion de l'eau transfrontière Fr-CH à la DREAL ; Magistrat administratif ; Médecin de santé publique (Santé publique France) ; MIGT¹⁹⁹ Marseille...

Autre : Consultant agro environnement et Garant CNDP ; Directeur Adjoint de la Climatologie à Météo-France ; Enseignante au MAA²⁰⁰ ; Fonctionnaire ; Organisme de recherche, INRAE²⁰¹ ; Toujours en activité, conjoint collaborateur dans notre écloserie d'huîtres...

Les régions dans lesquelles les membres exercent leur activité (pour les répondant·es qui ne sont pas à la retraite) concernent toutes les régions de France métropolitaine à l'exception d'Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté.

Des divergences de vues en ce qui concerne le rôle des membres associés au sein des MRae

On note également une diversité dans la manière dont les membres associés sont mobilisés, d'une MRae à l'autre. Il nous semblait que les MA participaient de la même manière que les MP à la production des avis, mais ce n'est pas nécessairement le cas. C'est ce que montrent les réponses à la question « Les membres associé.e.s sont-ils régulièrement en charge de la coordination d'un dossier en vue d'un avis? »

¹⁹⁶ Centre national de la recherche scientifique.

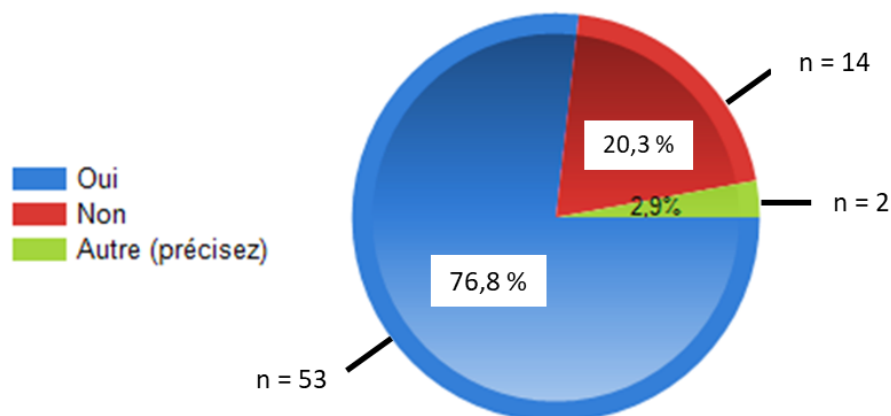
¹⁹⁷ Directeur général.

¹⁹⁸ Parc naturel régional.

¹⁹⁹ Mission d'inspection générale territoriale.

²⁰⁰ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

²⁰¹ Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement.



Graphique 1 : « Les membres associé-es sont-ils régulièrement en charge de la coordination d'un dossier en vue d'un avis ? »

Ainsi plus de 20 % des répondants indiquent que les membres associés ne sont généralement pas en charge de la coordination d'un dossier en vue d'un avis.

Il ne semble donc pas y avoir de doctrine commune à l'ensemble des MRAe sur cette question. Si dans certains cas il peut s'agir d'un choix délibéré et partagé avec les MA eux-mêmes, qui ne sont pas forcément désireux de le faire, il semble que certains membres permanents considèrent que ce n'est pas souhaitable. Les commentaires libres proposés avec cette question ont ainsi fait apparaître des réponses qui peuvent surprendre, comme le font apparaître les extraits ci-dessous.

Commentaires libres (=14)

« Aucune distinction entre membre permanent et associés en ce qui concerne la coordination d'un dossier » « Dans les mêmes proportions » ; « nous nous répartissons de façon égale la charge de travail »

« Il est envisagé de la développer pour 2022, en tant que de besoin et pour ceux qui sont volontaires »

« Je pense que nous pourrions le demander. Il s'agit sans doute d'un consensus ancien et qui n'a pas été, à ma connaissance, réinterrogé » ;

« La demande en a été faite auprès des membres associés qui ont décliné la proposition » ;

« Les membres associés n'ont jamais en charge de coordination, et c'est bien ainsi car ils n'en auraient pas le temps et la compétence nécessaire »

Il est intéressant de mentionner ici les réactions suscitées par la présentation de ces éléments lors de la séance du 30 mars 2022 de la réunion annuelle des membres des Autorités environnementales, à laquelle nous avons été invités à présenter les résultats de notre enquête par questionnaire. La présentation du transparent dédié a suscité des réactions notamment, mais pas uniquement, de la part des membres associés présents dans la salle. Si les membres associés ne semblent pas tous demandeurs « de pouvoir jouer ce rôle à part égale avec les membres permanents, l'expression de l'idée qu'ils auraient une moindre compétence et donc légitimité à le faire a suscité des réactions de désapprobation. Des prises de parole ont alors dénoncé le traitement fait aux membres associés et le manque de reconnaissance qu'ils éprouvaient, en rappelant le

caractère quasi bénévole de leur travail et les retards avec lesquels les indemnités auxquelles ils ont droit leur étaient versées²⁰², indemnités au demeurant faible eu égard au travail, potentiellement très lourd, demandé.

Or, ironie du calendrier, parallèlement à cette réunion se jouait un nouvel acte de « cadrage juridique » puisque le jour même sortait un décret censé préciser le statut des MA, qui allait être source de perturbations et d'une mobilisation des MRAe. Cet épisode significatif mérite d'être expliqué ici, car il est a confirmé l'existence d'une tension autour du statut des membres associés au sein des MRAe, qui s'est cristallisée dès le lendemain de cette réunion.

Les membres des autorités environnementales ont en effet découvert le lendemain un texte à l'écriture duquel ils n'avaient pas été associés. Un décret publié le 31 mars 2022 au Journal Officiel²⁰³ dispose que les membres associés qui sont fonctionnaires ou contractuels en activité de la fonction public voient leurs indemnités d'exercice forfaitaires réduites de moitié²⁰⁴.

Une mobilisation des membres associés contre un « décret scélérat »

Au-delà de la question du niveau de rémunération en tant que telle, dont chacun s'accorde à souligner qu'elle ne constitue pas le principal enjeu, c'est le message envoyé aux membres associés comme à l'extérieur qui suscite l'incompréhension et l'indignation. Cette disposition met en question la réalité du fonctionnement collégial et ouvre ainsi la voie à une remise en cause de la crédibilité des MRAe.

« On allait bien au-delà de la question de la rémunération. C'est une question de reconnaissance, c'est une question de respect de la mission, c'est une question de respect de l'environnement, tout simplement. » (Entretien avec la Présidente de la MRAe AURA).

Vécu comme la « goutte d'eau qui fait déborder le vase », cet épisode va en quelque sorte unir les membres associés des autorités environnementales dans l'adversité. Le fait que cet épisode intervienne dans un contexte déjà marqué par une forme d'amertume et de manque de reconnaissance des membres associés, le jour même d'une réunion d'une assemblée qui ne s'était pas réunie depuis deux ans pour cause de crise sanitaire, tout comme l'absence d'information préalable et de discussion avec les intéressés et l'absence de justification quant aux fondements et aux objectifs de cette réforme... toutes les conditions sont réunies pour conduire à une mobilisation

²⁰² Des membres associés ont fait état de ce que les vacations dues ne leur avaient toujours pas été versées depuis plus d'un an.

²⁰³ Décret n°2022-466 du 31 mars 2022 portant attribution d'une indemnité pour l'exercice des fonctions de membre associé de la formation nationale et des missions régionales d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

²⁰⁴ Selon le second alinéa de l'article 3 du décret : « Lorsque les membres associés sont, par ailleurs, fonctionnaires ou agents contractuels en activité, l'indemnité instituée aux articles 1er et 2 est réduite de moitié » Sont donc concernés par le « rabais », tous les agents publics (fonctionnaires ou contractuels) « en activité ».

des membres associés des autorités environnementales, une partie des membres permanents et présidents exprimant leur solidarité à cette démarche.

« Une démarche collective s'est engagée, les membres associés se sont organisés en collectif, ont écrit à la ministre. Les présidents d'AE, donc les MRAe plus l'Ae, les quinze se sont mis ensemble autour de la table et ont écrit un courrier, en moins d'une semaine qui a été envoyé à la ministre. Les membres associés ont déposé un recours contre ce décret, en quinze jours ». (Entretien avec la Présidente de la MRAe AURA).

Des membres associés qui ne se connaissaient pas forcément vont échanger et s'organiser pour déposer auprès du Conseil d'État un recours en vue de l'annulation du décret pour excès de pouvoir. Dans une décision du 27 mars 2023²⁰⁵, le Conseil d'État a annulé le second alinéa de l'article 3 du décret au motif que cette disposition (qui prévoit que les membres associés fonctionnaires et agents contractuels en activité « lesquels siègent dans ces instance en sus de leurs activités professionnelles », bénéficient d'une indemnité réduite de moitié par rapport aux membres du secteur privé) « institue une différence illégale de traitement avec les autres membres associés sans rapport avec l'objet de la norme qui l'établit, dès lors que l'exercice des fonctions de membre associé par les agents publics en activité n'implique pas qu'ils soient moins qualifiés que les autres membres associés ou qu'ils y consacrent moins de temps. Aucune justification n'ayant été apportée en défense par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires à cette différence de traitement au regard de l'objet ou de la finalité des dispositions du second alinéa de l'article 3, les requérants sont fondés à soutenir qu'elles méconnaissent le principe d'égalité ».

À l'heure où nous rédigeons ce rapport final, nous n'avons pas réussi à élucider complètement les raisons de la publication de ce texte. Certes il s'agissait de régler une question restée longtemps pendante concernant le cadre juridique de la contribution des membres associés et les modalités de leur rémunération. À diverses reprises étaient remontées des difficultés concernant des délais de paiement très longs, le montant de la rémunération était par ailleurs très limité et relevant, selon certains membres associés, d'un quasi-bénévolat. D'après les informations que nous avons pu recueillir, le texte semble avoir fait l'objet d'un arbitrage de Bercy et/ou d'un arbitrage interministériel de Matignon. Cependant au regard du montant des sommes en jeu, on peine à croire que cette disposition procède d'un souci budgétaire. Loin de régler le problème, le décret va l'accentuer en introduisant une forme de statut à deux vitesses et de « deux poids, deux mesures ».

Il n'est pas exclu que nous parvenions à l'issue de notre rapport, à recueillir davantage d'informations, mais nous ne pouvons ici que partager l'incompréhension des membres associés quant aux objectifs poursuivis à travers cette disposition. On ne peut que se réjouir de la décision du Conseil d'État, dans la mesure où notre recherche montre que la crédibilité des autorités environnementales et leur légitimité procèdent de l'assemblage de dispositions quant à leur fonctionnement collégial et la présence de membres associés, principes constitutifs de leur indépendance et leur impartialité. Or en ce qui concerne l'autorité environnementale à l'échelle régionale, l'édifice est encore fragile et cet épisode n'est ni anodin ni sans conséquence. C'est bien

²⁰⁵ Conseil d'État, 6^{ème} – 5^{ème} chambres réunies, 27 mars 2023, 463421.

un sentiment de déconsidération à leur égard et de ce fait, à l'égard de la mission remplie par les MRAe, qui en ressort et dont les collectifs constitués par les MRAe peuvent ne pas sortir totalement indemnes.

Du fait de la coexistence des statuts, on note donc que les manières de rentrer dans une MRAe ne sont pas les mêmes, selon que l'on est MP, MA, CM. Le faible taux de réponse de ces derniers peut être interprété comme témoignant d'un faible sentiment d'intérêt par notre enquête et donc, potentiellement, comme traduisant un moindre sentiment d'appartenance à la MRAe.

Il existe donc différentes manières d'être membre de MRAe, indépendamment de la région considérée. Il en ressort probablement un rapport au travail différent. C'est en particulier ce que suggèrent les réponses recueillies en ce qui concerne les motivations à faire partie d'une MRAe, l'intérêt pour la mission étant davantage exprimé, en moyenne, par les membres associés que par les membres permanents. Dernier point : une connaissance pas complètement partagée des modes de fonctionnement interne.

C. Une diversité en matière d'organisation, de fonctionnement et de pratiques de la collégialité

Nous avons vu qu'il existe différentes manières d'être membres de MRAe, du fait de la coexistence entre les différents types de membres que sont MA/MP/CM. À ces différences de statuts des membres de MRAe s'ajoute une diversité des pratiques et du fonctionnement d'une MRAe à l'autre.

Des traits et des principes communs font bien des MRAe une forme de communauté, mais cette communauté est marquée par d'importantes disparités en termes de fonctionnement, largement héritées des différences d'organisations et de pratiques au sein des DREAL.

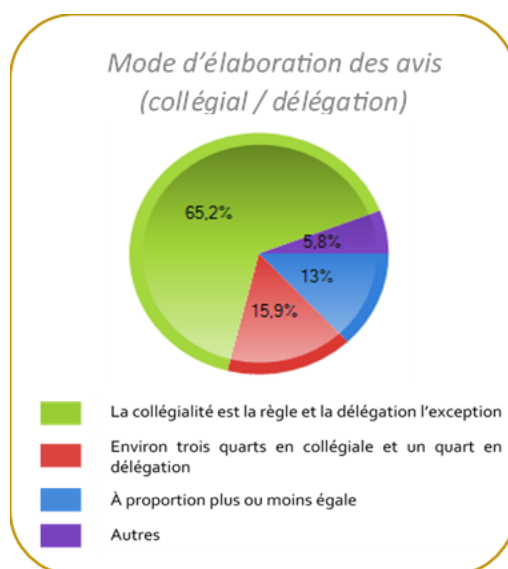
1. En commun : un fort attachement à la collégialité dans l'exercice des missions, des effectifs insuffisants

Les différentes MRAe présentent de nombreux points communs à commencer par une logique de fonctionnement commune avec l'Ae, la collégialité, qui est la marque de fabrique des Ae. Ce fonctionnement collégial est au cœur de « l'identité professionnelle » des MRAe, et cette collégialité semble fonctionner comme un ciment entre les membres des MRAe. Le sentiment largement partagé par les membres des MRAe du caractère insuffisant des effectifs sur lesquels ils peuvent s'appuyer au sein des DREAL, recouvre, nous semble-t-il, des situations assez différentes.

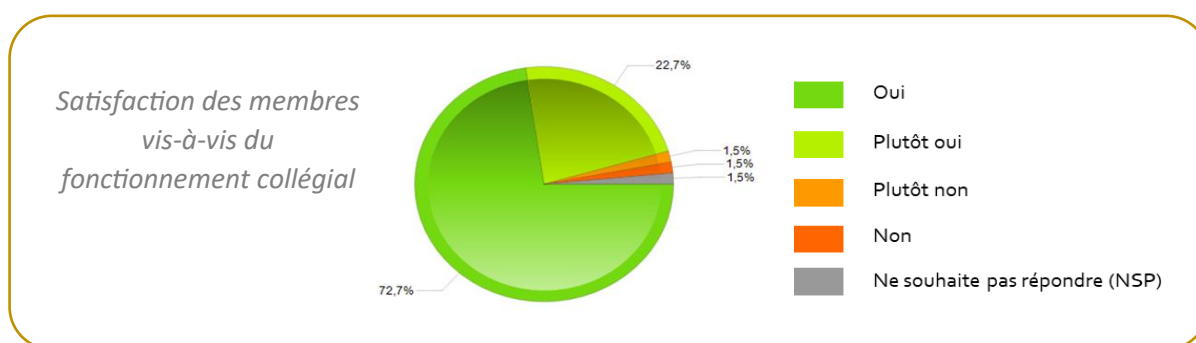
13 % des membres déclarent que la moitié des avis sont élaborés en délégation, et 15,9 % indiquent qu'un quart des avis est élaboré en délégation. Ainsi pour 28 % des membres, une proportion de ¼ à ½ des avis sont élaborés par délégation. La catégorie « Autre » recouvre 4 réponses, qui se

répartissent en 2 commentaires indiquant respectivement la proportion de 50/50 et ou de $\frac{3}{4}$ à $\frac{1}{4}$, une réponse « selon intérêt et enjeux du dossier », et une réponse « Il n’y a pas d’avis délégué. Les avis non examinés en séance sont signés par le président après échanges électronique entre les membres. Il en résulte donc que les avis pris en délégation varient, selon les MRAe, entre 0 et la moitié.

Ici il faut préciser que ces chiffres reposent sur la déclaration des répondants et on ne peut donc exclure qu’ils aient tendance à surestimer la proportion de collégialité. Notre travail ne vise pas à « contrôler » la réalité de la collégialité et plus généralement des déclarations de nos enquêtés. On se bornera à mettre en évidence, éventuellement, des contradictions.



Graphique 2 : Un fonctionnement majoritairement basé sur la collégialité



Graphique 3 : Satisfaction à l'égard du fonctionnement collégial

Si le degré de collégialité peut donc varier de façon assez importante d'une MRAe à l'autre, il n'en reste pas moins qu'un niveau élevé de satisfaction en ce qui concerne le fonctionnement collégial

Les réponses à notre questionnaire font apparaître un niveau très élevé de satisfaction à l'égard de ce fonctionnement collégial : 72,7 disent oui, 22, 7 disent plutôt oui, donc 95,4 % des membres de MRAe sont satisfaits ou plutôt satisfaits par le fonctionnement collégial.

Les commentaires faisant état de limites au fonctionnement collégial concernent principalement le cadre contraint de l'activité des MRAe.

- *« Mon regret est le faible pouvoir de la MRAe et de la DREAL, juste un avis, permettant de limiter la destruction de l'environnement qui est un bien commun »*
- *« Néanmoins, souvent du fait du nombre de dossier à voir et des séances en visio, il est parfois difficile d'aller au fond des questions. »*
- *« Tous les membres sont systématiquement sollicités sur le cas par cas et les avis MAIS cela a pour conséquence une sollicitation permanente à laquelle il est difficile de répondre »*
- *« Les limites ne résultent que du manque de disponibilité des membres. »*
- *« [...] un accompagnement plus marqué des nouveaux arrivants serait bienvenu, notamment pour ceux, qui comme moi, ne sont pas ingénieurs »*

La collégialité semble également privilégiée dans les MRAe en ce qui concerne les décisions de rendre un « avis tacite », avec l'utilisation du terme d'« avis tacite contraint » qui désigne les situations où seul le plan de charge conduit à renoncer à produire un avis. Certaines réponses à nos questions concernant les avis tacites précisent que le cas échéant, la décision est prise de façon collégiale (n = 16/66)

« Choix collégial » ; « Décision lors de réunion collégiale [...] » ; « [...] Le choix de faire un tacite est validé de manière collégiale par la MRAe (en séance en général). » ; « Nous en discutons ensemble en fonction de l'importance du sujet et de la charge de travail. » ; « Discussion entre les membres autant que possibles en séances collégiales et arbitrages arrêtés par le président, autant que possible documentés par des notes d'enjeux sur les dossiers concernés ».

La décision de ne pas faire d'avis semble généralement prise de façon collégiale et on note une grande homogénéité dans les réponses quant aux éléments à prendre en compte afin d'identifier les dossiers présentant de faibles enjeux.

La robustesse de cette appréciation n'est cependant pas complètement garantie, et est ainsi évoqué par certains répondants le problème que soulève la possibilité d'une absence d'avis sur des dossiers à enjeux.

De plus, si les cas d'avis tacites ont vocation à ne concerner que les dossiers à faibles enjeux et/ou impacts, mais les avis « tacites contraints » sont ainsi évoqués :

« [...] tacite si enjeux jugés faibles ou si plan de charge ne permettant pas à la DREAL de le faire (Tacite contraint) »
 « C'est le plan de charge de la DREAL qui est le plus déterminant »
 « Examen (en séance ou sur échanges de courriels) sur la base de notes d'enjeux et en fonction du plan de charge du service d'appui »
 « Le recours au tacite se fait en général pour raison de plan de charge et en sélectionnant les dossiers de moindre enjeu. »
 « Tacite contraint liée à la charge d'activité du pôle Ae de la DREAL (...) ou tacite pour dossier à faible enjeu et/ou faible impact »
 « Les absences d'avis correspondent soit à des dossiers de moindre enjeu, soit sont contraints du fait de l'insuffisance des moyens du Pôle d'appui. »

En dépit de cette difficulté, on note un fort attachement à un objectif de réduction du nombre d'avis tacites. Il s'agit d'une règle commune exprimée par les répondants :

« Ils sont évités au maximum, quitte à faire des avis courts » ;
 « Nous ne souhaitons pas recourir au tacite » ;
 « Pas d'avis tacite en région Grand Est et je considère cela comme une nécessité et une reconnaissance du travail accompli par la MOA » ;
 « Nous cherchons à éviter autant que possible les avis tacites. » ;
 « Volonté de minimisation des avis tacites »
 « Objectif : 0 tacite ; pratique : rares [...] » ;
 « La règle est d'éviter les avis tacites, avec de gros efforts demandés (et fournis) aux DREAL, à effectif restreint. »
 « Un effort est fait pour limiter les tacites » ;
 « Travail collectif pour réduire leur nombre ».

De nombreux commentaires, chiffres à l'appui, visent à apporter la preuve d'une nette évolution, avec l'expression d'une fierté à ne pas y avoir recours, qui constitue à l'évidence un « signe de qualité » pour la MRAe :

« Notre MRAe s'est distinguée par le très faible nombre d'avis tacites » ou « la MRAe a souhaité et obtenu la disparition des avis tacites »).

Il semble y avoir une tendance à l'œuvre d'harmonisation des pratiques en la matière, résultant semble-t-il d'une stratégie partagée, vraisemblablement liées aux incitations en ce sens émanant de l'échelon européen mais il serait intéressant pour nous d'en savoir plus sur la façon dont cet objectif commun a été construit, où, à partir de quand, etc.

En tout état de cause, l'objectif de faire disparaître, « éradiquer » les avis tacites se heurte à des difficultés qui là encore sont communes aux MRAe : les ressources sur lesquelles s'appuient les MRAe sont limitées, et c'est là ce qui détermine la production d'avis tacites contraints.

Les effectifs insuffisants des services d'appui, source de difficultés et de tensions

À la question « Pensez-vous que les effectifs du pôle d'appui sont suffisants, les enquêtés répondent non à 57,6% et 12% ne souhaitent pas répondre. Une nette majorité des répondants considère donc que les effectifs sont insuffisants, mais on note tout de même une proportion non négligeable de 30,3% qui considère que « oui, les effectifs du pôle appui sont suffisants ».

Cette question recueille de nombreux commentaires libres suggérant qu'une partie de ces oui renvoie à des « oui, mais » tant il est fait état de difficultés. Les répondant·es évoquent des « tensions », de la « pression » ou mentionnent la charge du « volume de dossiers ». En voici quelques exemples :

« Tension permanente, abattage industriel de dossiers excluant toutes visites de terrain et quasiment tout travail de prise de recul. In fine, gros risque de perte de sens »

« Il y a des moments de tensions sur les délais. On sent que les équipes travaillent à un rythme très soutenu. »

« Cela se traduit par les délais, et conduit à des tensions. »

« Au regard du volume de dossiers à traiter, la réponse est clairement non »

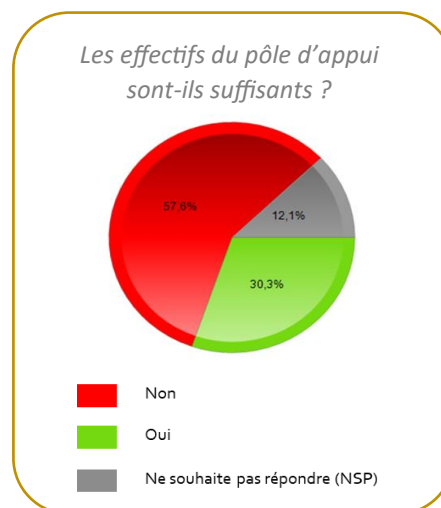
« Les effectifs sont très justes, ce qui conduit à faire des tacites et à avoir les avis moins d'une semaine avant la séance. La pression sur la responsable et son adjointe est très élevée. »

« Oh non, ils sont tous débordés et lorsque l'on rentre en période de vacances, les avis tacites obligatoirement augmentent. Si le travail est bien fait, cela prend beaucoup de temps pour s'approprier un dossier »

« Probablement non car la demande d'avis va repartir à la hausse, car la demande de cadrages formels est inexistante et car les dernières évolutions de la réglementation (projet de décret clause filet par exemple) vont accroître la pression. »

« Une équipe qui manque de personnel au regard du nombre de dossiers en augmentation ».

Graphique 4 : Appréciation relative aux effectifs du pôle appui



Le cas par cas : des décisions le plus souvent en accord avec les propositions des services d'appui, mais prises « au cas par cas »

En ce qui concerne les décisions au cas par cas, elles sont prises « au cas par cas » : on suit généralement les propositions des services d'appui, mais il arrive régulièrement que le sens de la décision évolue dans un sens ou dans l'autre.

Les MRAe semblent suivre les propositions des services d'appui dans la majorité des cas (n = 44) : « Dans 80 % des cas » ; « Je dirais à 75 % », « Dans la majorité des cas » ; « Le plus souvent » ; « Neuf fois sur dix » ; etc.

De nombreux commentaires témoignent d'un attachement à l'autonomie vis-à-vis de la proposition des services, qui est soulignée :

« La proposition est entérinée le plus souvent, quelques situations plus difficiles lorsque la proposition du service d'appui semble dogmatique » ;

« Nous sommes en général d'accord, mais il arrive régulièrement que nous prenions une décision différente (plus couramment de la soumission vers la non soumission que de la non-soumission vers la soumission – mais cela est arrivé) » ;

« Quelques cas où la proposition est rediscutée et au final non suivie » ;

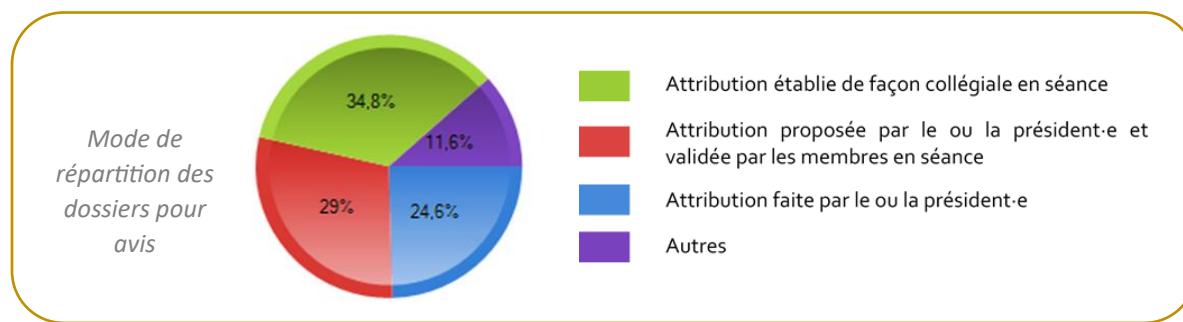
« La plupart du temps mais quelques dossiers donnent lieu à une discussion approfondie DREAL/MRAe ».

« Au cas par cas ! On se permet tout à fait de changer le sens, pour soumettre ou ne pas soumettre, dans les deux sens donc ; en en discutant bien sûr avec l'agent ayant préparé la décision » ;

« Cela dépend des sujets et des enjeux : il arrive fréquemment que nous ne suivions pas la proposition formulée par le PEE ».

2. Différences : Une pluralité de modalités d'organisation

Les résultats font apparaître une absence de cadre commun unique dans la manière de travailler. Ceci vaut notamment en ce qui concerne la répartition des dossiers pour avis.



Graphique 5 : Mode de répartition des dossiers pour avis

Ceci ne semble pas poser problème à certaines MRAe qui n'y voient pas un enjeu majeur, alors que nos entretiens et observations montrent que d'autres insistent sur la nécessité d'harmoniser les pratiques. D'après les échanges que nous avons pu observer à l'issue de la présentation de nos résultats à la conférence des autorités environnementales, il semble exister un clivage entre MRAe sur ce point.

Une connaissance pas complètement partagée de certains aspects du fonctionnement de la MRAe

Une autre différence dans les manières de travailler d'une MRAe à l'autre réside manifestement dans le fait que la manière de nommer les différentes facettes du travail ne semble pas la même partout. Ainsi, en ce qui concerne notre question concernant la « coordination des avis » : Les discussions sur les termes appropriés pour formuler cette question suggèrent déjà qu'il n'y avait pas de termes évidents comme « être rapporteur/rapporter », ou « être chargé de » « responsables ou co-responsables ». Un enjeu semble-t-il à ce que le terme ne suggère pas une forme de délégation mais rende bien compte du travail collégial. Le vocabulaire professionnel voire le jargon est un élément intéressant dans la construction d'une profession ou d'un groupe social ; ici on voit que ce vocabulaire commun est encore à construire.

Des différences dans la manière de nommer certaines activités existent donc puisque la compréhension de cette question a parfois posé problème comme le suggère un commentaire (1/14 pour cette question), laissant supposer que la manière de nommer les pratiques de travail n'est pas uniforme : « *Coordonner ? Le rédacteur recueille et prend en compte observations des collègues, puis rapporte en séance* ». Également dans les réponses à la question « où s'informer » : nous avons recueilli quelques commentaires libres (n = 9), dont certains faisaient remarquer que la formulation « sur le projet d'avis que vous coordonnez » était inadaptée pour une partie des membres : « *Question inadaptée, je n'assure pas de coordination* ».

Il faut aussi souligner ici le fait que l'importance accordée au dialogue entre « coordonnateur » de la MRAe et rédacteurs de la DREAL, et le temps que représente la « coordination » avant le passage en commission, semblent varier fortement d'une MRAe à l'autre.

Dans la même perspective on observe une connaissance inégale des manières de travailler au sein de la MRAe pour certains de ses membres :

Les pratiques en matière de délégation ne sont pas toujours connues de toutes les membres

« *Il me semble* »,
« *Je ne sais pas* »,
« *Il faudra que je me renseigne* »,
« *Pas certaine* » ...

Même chose en ce qui concerne la gestion des recours gracieux :

« *Je ne sais pas* »
« *Je ne connais pas de recours gracieux ?* »
« *Ne comprends pas ?* »

Même chose en ce qui concerne la proportion d'avis tacites

« Inconnu »

« Je ne sais pas »

« Je ne sais pas : voir le bilan d'activité de la MRAe »

« Cf rapports annuels »

Également en ce qui concerne les cadrages préalables

« Je ne sais pas bien »

« Je sais qu'il y a parfois des CP. Mais je ne sais pas comment ça se passe, peut-on y être associé ? » ...

Ce qu'appartenir à une MRAe veut dire : des visions assez contrastées

Comment les membres de Mrae se définissent-ils / elles ? Entre « évaluateurs », « experts » et « garants », les membres qui se définissent de façons différentes, ce qui traduit une absence de dénomination revendiquée en commun.

En tant que membre de la MRAe, comment vous définiriez-vous ? (plusieurs réponses possibles)	Effectifs
Expert·e au sein d'une instance consultative	38
Membre d'une institution dont le rôle et le fonctionnement sont proches de ceux d'une inspection générale	10
Garant·e d'un processus (un peu comme pour les garant·es/membres de la CNDP)	34
Chargé·e d'évaluation de la qualité des EE	38
Une sorte de commissaire enquêteur bis, spécialisé·e dans la prise en compte de l'environnement	6
Autre (précisez)	6
Total	66

Les extraits répartis ci-dessous en deux colonnes distinctes mettent en évidence des visions contrastées : « hors sol » ou « du terrain » ? « Donneur de leçons ou « facilitateur » ?

« Chargé de l'évaluation de la qualité des EE mais aussi, un peu « donneur de leçon », hors sol » « Mais avec parfois une sensation de jouer un rôle d' « d'inspecteur des travaux finis ». Le pôle et la MRAe devraient être considérés comme une seule équipe. »	• « Conseiller pour améliorer la qualité des dossiers [en direction des MO entre autres], les décisions prises par les autorités compétentes pour autoriser le projet, et contribution à l'information du public » • « Facilitateur de lecture et de compréhension pour le public, vecteur d'accès des avis pour le plus grand nombre »

	• « Ayant un regard extérieur, du « terrain » » ; • « En tant que membre associée connaissant le département où je réside et suis commissaire enquêteur, j'ai l'impression d'avoir un regard extérieur sur les dossiers traités pour parfois intervenir en connaissance de cause ».

Des réserves sont par ailleurs exprimées en commentaires par rapport au qualificatif « d'expert » :

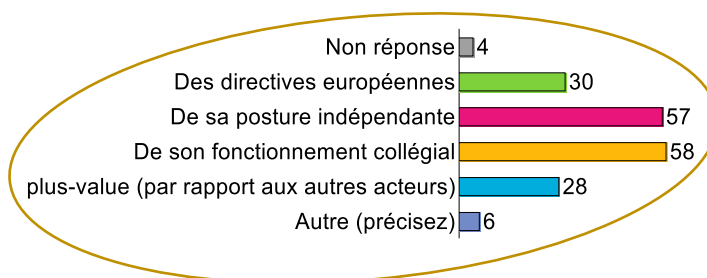
« Pas expert, sinon du process d'évaluation environnementale et d'appel à une Ae »

« Je porte un avis très mitigé sur les experts que je résume souvent en disant que ce sont ceux qui n'ont pas vu arriver la crise des subprimes mais qui sont tout à fait capables de vous l'expliquer a posteriori. Plaisanterie mise à part, je considère avoir deux objectifs, le premier est de faire comprendre aussi bien au MOA, qu'au commissaire-enquêteur, qu'à Monsieur Presque Tout Le Monde les conséquences environnementales (positives ou négatives) que porte chaque plan ou projet et second objectif d'aider le porteur de projet à améliorer son projet. ».

3. De quoi procède la légitimité des MR Ae ?

D'après les commentaires libres (n = 13) et les réponses apportées en « autre » (n = 6), la légitimité des MR Ae semble relever de :

- Sa composition et en particulier la « diversité de ses membres » :
 - « Des membres associés experts, dans des champs variés, et agissant en intelligence collective », « compétences croisées des membres »
- Son fonctionnement et de méthodes de travail éprouvées :
 - « Des règles internes de fonctionnement (déontologie et déport, confidentialité des échanges, etc.) »; « la publication sans délai des avis et décisions sur internet ».



Graphique 6 : De quoi procède la légitimité de la MR Ae et de ses membres ?

Le fait de ne pas pouvoir procéder à des visites sur site suscite des points de vue variables d'un·e membre à l'autre puisque près de la moitié des répondant·es considère que l'impossibilité de faire des visites sur site peut parfois poser problème, tandis qu'un tiers estiment que cela ne pose pas vraiment problème. Neuf répondant·es jugent que cela pose problème d'une façon générale.

En commentaires (n = 28) : 12 répondant·es expliquent que les visites sur site pourraient être un plus dans certains cas, mais que ce n'est pas souhaitable ou envisageable au regard du temps disponible ou du coût que cela représenterait.

« Bien sûr un fonctionnement comme à l'Ae serait plus gratifiant, mais supposerait une autre structuration des autorités environnementales »

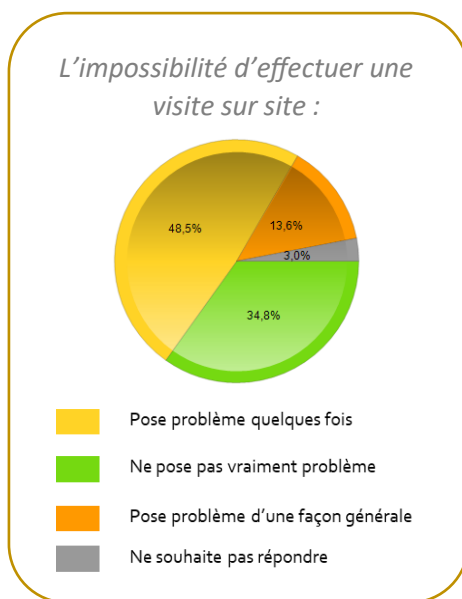
« En allant voir sur place, cela permettrait sans doute de relativiser certains aspects qui ne transparaissent pas dans le dossier. En tant que commissaire enquêteur, je vais toujours sur site – mais cela prendrait trop de temps pour le faire à chaque avis (la région est grande en plus !) »

« Il faut être réaliste, le grand nombre de dossier rend impossible des visites même en faible nombre. »

« Il serait clairement déraisonnable de consacrer autant de moyens à visiter tous les projets d'Ile de France soumis à évaluation environnementale. A un moment, il faut aussi compter les sous du contribuable. »

« La pratique différente de l'Ae nationale montre l'intérêt des visites sur site et certains dossiers à fort enjeu le mériteraient sûrement mais les RH ne sont pas dispos »

« Une visite serait utile pour se forger une « doctrine » sur qq projets emblématiques d'un thème. La MRAE a décidé d'ateliers thématiques de discussion très positifs qui pourraient être complété de visites. Mais nous nous heurtons à la disponibilité de temps pour cela »



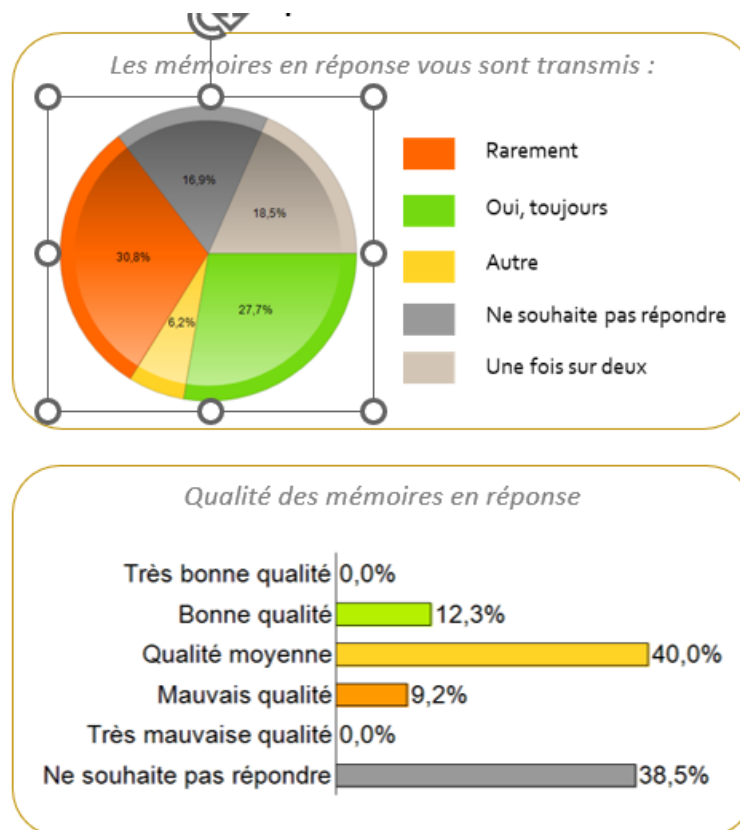
Graphique 7 : Retour sur les visites sur site

4. Des interrogations concernant le rôle et l'influence des avis

Une visibilité pas évidente sur les mémoires en réponse

En ce qui concerne la transmission à la MRAe des mémoires en réponse, les réponses font apparaître des pratiques qui semblent différenciées selon les MRAe : 18 choisissent « oui, toujours » et 20 rarement + 2 « jamais » (autres)

Les mémoires semblent accessibles mais ne sont pas transmis à la MRAe même si certaines réponses évoquent un travail en cours en ce sens.



Graphique 8 : Transmission et qualité des mémoires en réponse

Les mémoires en réponses sont considérés comme étant de qualité inégale : Aucun « *très bonne qualité* », aucun « *très mauvaise qualité* ». La réponse la plus choisie : qualité moyenne mais aussi en deuxième position : ne souhaite pas répondre...

Un avis complémentaire des MRAe sur les mémoires en réponse ?

« Notre questionnaire comportait la question ouverte suivante : « Selon vous, un avis complémentaire des MRAe aux mémoires en réponse des MOA, avant la fin de la consultation du public, serait-il utile ? » Si une majorité de réponses exprime un point de vue défavorable à cette idée de manière générale, de nombreuses réponses suggèrent l'intérêt de pouvoir le faire dans certains cas exceptionnels

« Absolument pas. Il faut savoir s'arrêter ».

« Surtout pas. »

« Non c'est au commissaire enquêteur à dire si la réponse apportée est satisfaisante ».

« La réponse à la réponse à la réponse... »

« Ce serait sans doute l'idéal ».

« Oui mais impossible en pratique faute de moyens et de temps »

« Oui si souhaité par le MOA ».

« Parfois, selon les projets, si les enjeux sont très importants et les réponses à apporter substantielles ».

Une autre question ouverte concernait la visibilité sur les suites données au avis : « De quels éléments tangibles disposez-vous pour savoir si vos avis ont eu une influence ? »

La plupart du temps les membres de MRAe ne disposent d'aucun élément tangible pour savoir si leurs avis ont eu une influence ou non

Aucun = 22, assez peu/très peu (10) ; quelques NSP

Six réponses évoquent des stages et mémoires de stage qui ont apporté des éléments (6)

Des informations rares, à moins de les rechercher soi-même, sont évoquées dans les réponses :

« Aucun sauf recherche spécifique, ce que nous n'avons pas le temps de faire »

« Au mieux du bouche à oreille ou sur les sites des collectivités sur les plans programmes »

« À ma connaissance aucun à l'exception des mémoires en réponse ; un tableau de suivi de l'impact des avis auprès des MOA, autorité serait très intéressant »

« Aucun et c'est un manque. Une analyse globale de l'utilité des avis serait utile. A penser et adapter selon les MRAe. On a parfois des retours oraux d'associations, de communes, mais peu d'éléments objectifs et significatifs ».

Or de manière quelque peu contradictoire, ceci n'empêche pas nos répondants d'avoir un avis assez précis en ce qui concerne l'influence des avis des MRAe, comme le montrent les réponses à la question « D'une manière générale, quelle est d'après vous l'influence de vos avis ? »

Les réponses à cette question peuvent être classées en quatre catégories :

- Une majorité de répondant.e.s considère que cette influence est inégale et variable en fonction de différents facteurs

« Cela dépend des dossiers et surtout du porteur de projet »; « Elle est au cas par cas, en fonction de la maîtrise d'ouvrage et du service instructeur ou de l'autorité décisionnaire. De quasi nulle à importante ». « Les associations s'en saisissent ; Variable. Forte, quand les associations s'en saisissent ». « Cela évolue positivement, voir contact désormais avec fédérations et associations professionnelles ». « Modérée à court terme mais elle s'inscrit dans le temps, dans la prise en compte de l'environnement qui s'améliore au fil du temps. L'exercice d'objectivation de l'influence des avis serait utile en distinguant court et moyen terme ». « Véritable question. Ce sont les EPCI qui s'intéressent le plus aux avis MRAe »

- Un deuxième ensemble de réponses évoque une influence plutôt faible avec des nuances (18): 13 (assez faible; faible; encore trop limitée) + même idée mais nuancée (5)

« Assez fort en termes d'influences, assez faible en termes d'effets réels et tangibles »; « Je l'estime faible mais non négligeable » « Inutile puisque de façon discriminatoire dans les Outremer c'est l'avis de la CDPENAF qui compte » « Plutôt faible, mais en croissance »

- Un troisième ensemble de réponses considère cependant que l'influence des avis est importante, voire très forte :

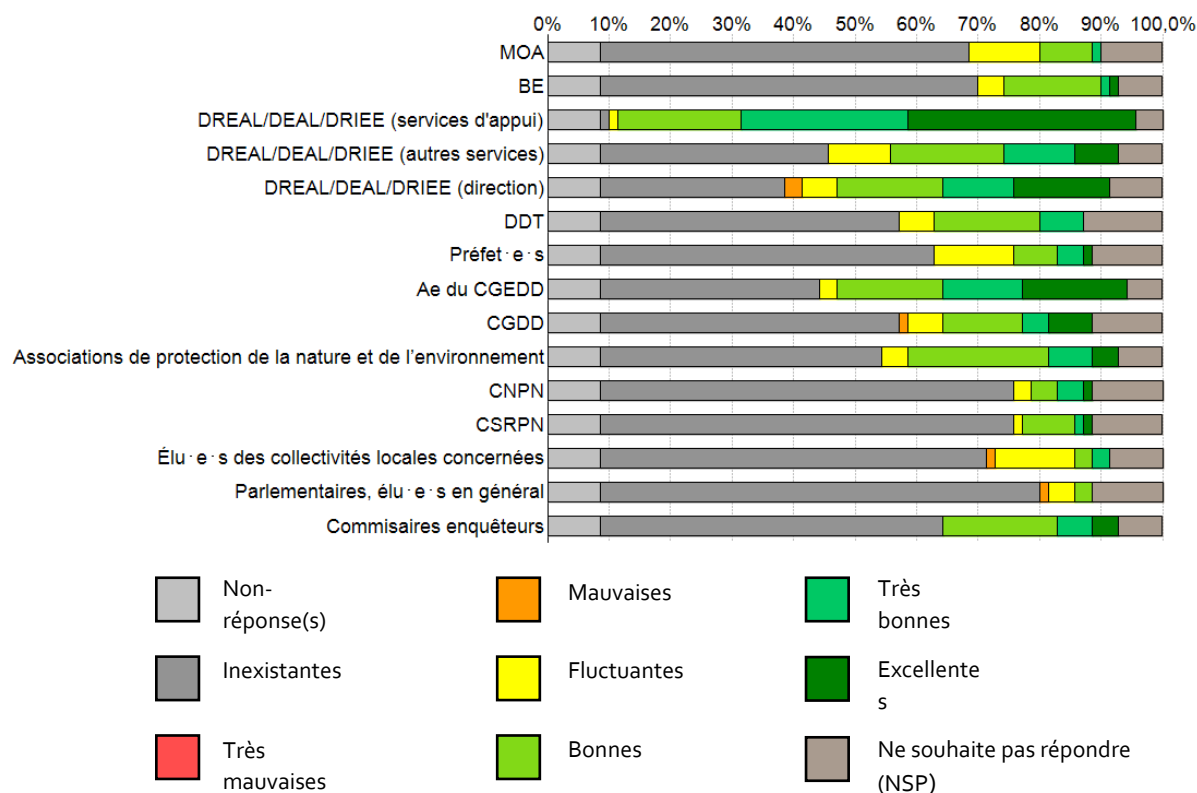
« L'influence de nos avis est très forte et permet un cadrage souvent revendiqué de la part des instances et aussi des porteurs de projets. « Je pense sincèrement qu'ils ont une influence ». ; « Plutôt importante, notamment du fait de la veille exercée par les APN et collectifs intéressés.; « Je pense qu'ils ont une grande influence par l'aide qu'ils apportent aux commissaires enquêteurs pour les appropriation es enjeux du dossier, mais il ne mentionne pas nécessairement dans leur rapport, cet effet n'est donc pas facilement mesurable »

- Enfin certains membres estiment que cette influence constitue une inconnue :

« Difficile à évaluer » ; « Aucune idée » ; « C'est la grande question. (...) mais a-t-on envie de savoir ! » « Difficile à apprécier, œuvre de longue haleine pouvant acquérir une certaine visibilité sur certains enjeux symboliques »

Nous avons cherché à savoir quelles relations les membres des MRAE entretiennent avec leur « environnement », sur la base d'une liste d'acteurs proposés. Les réponses montrent que, d'une part, les relations avec les autres acteurs sont généralement jugées excellentes mais que, d'autre part, elles sont parfois inexistantes. On note ainsi :

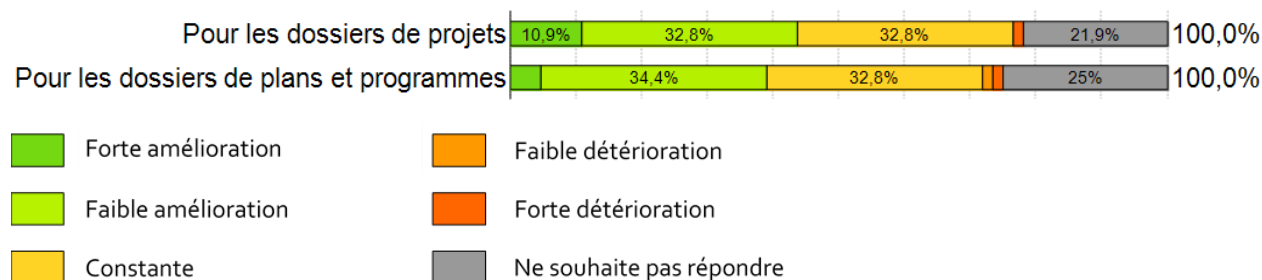
- Une relation étroite et de qualité avec les services d'appui (bonne ; très bonne ; excellente)
- Aucune relation n'est qualifiée de très mauvaise et très peu sont qualifiées de mauvaises
- À part avec la DREAL (surtout services appui) et Ae : les relations sont qualifiées d'inexistantes pour plus de la moitié des réponses avec tous les autres acteurs : MOA, BE; DDT; préfet; APNE, CNPN, CSRPN; élu, parlementaires, commissaires enquêteurs.



Graphique 9 : Qualité de la relation entre les divers acteurs autour des MRAe

Si certains membres des MRAe indiquent noter une amélioration plus ou moins forte de la qualité des études d'impact, cette appréciation varie selon les répondants de manière assez nette puisque près d'un tiers considère qu'il n'y a pas d'évolution voire, pour une faible proportion, que la qualité s'est détériorée voire fortement détériorée.

La question était formulée ainsi : d'une manière générale, comment la qualité des études d'impact a-t-elle évolué au cours de ces dernières années ?



Graphique 10 : Évolution de la qualité des études d'impacts : ressentis

Comme le montre le tableau plus bas, en ce qui concerne les difficultés rencontrées par les membres des MRAe, les points de tension exprimés sont à la fois le manque de temps pour rendre les avis, la faible reconnaissance du travail réalisé, la complexité des dossiers croissante, les moyens d’instruction insuffisants, un cadre juridique ne permettant pas une autonomie des MRAe ou comme nous l’avons mentionné plus haut, la difficulté à rendre un avis sans visite sur site.

Dans le cadre de votre travail au sein de la MRAe, quelles sont la/les principale(s) difficulté(s) à laquelle/auxquelles vous êtes confronté-e ?	Très importante	Importante	Plutôt importante	Mineure	Inexistante	Ne souhaite pas répondre
Manque de temps entre le moment où arrive l’avis préparé par la DREAL/DEAL/DRIEE et la date limite pour rendre l’avis	<u>10</u>	<u>14</u>	15	22	<u>4</u>	0
Reconnaissance insuffisante du travail réalisé	3	<u>1</u>	11	19	<u>26</u>	5
Complexité des dossiers	2	11	<u>26</u>	24	<u>2</u>	0
Volume des dossiers (nombre, charge de travail)	3	<u>18</u>	<u>30</u>	<u>13</u>	<u>1</u>	0
Manque de compétences des rédacteur-trices de la DREAL/DEAL/DRIEE dans certains domaines environnementaux	2	6	14	27	15	1
Moyens d’instruction insuffisants (DREAL/DEAL/DRIEE)	<u>10</u>	9	17	19	<u>6</u>	4
Cadre juridique ne garantissant pas suffisamment l’autonomie de la MRAe	2	3	<u>2</u>	19	<u>32</u>	<u>7</u>
Pressions subies de la part d’acteurs extérieurs à la MRAe	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>12</u>	<u>51</u>	2
Difficulté à se forger un avis en l’absence de visite sur site	1	<u>1</u>	11	<u>38</u>	14	0
Sentiment d’un manque d’écoute de la part des autres acteurs	2	10	10	22	13	<u>8</u>

Figure 1 : Difficultés rencontrées par les membres des MRAe par catégorie de réponse.

D. Des prérogatives mouvantes et des pratiques variables

Le cadre juridique n’a cessé d’évoluer tout au long de notre enquête, tout particulièrement en ce qui concerne l’instruction au cas par cas à l’échelle régionale.

Précédemment, nous avons retracé de façon aussi concise et précise que possible, et parfois au risque de lasser le lectorat, les multiples analyses et rapports ayant conduit au fil du temps à tirer les conséquences de l’organisation de notre système politico-administratif local, dans un contexte où, il faut le reconnaître, il subissait de profondes restructurations qui ont pu complexifier la recherche de solutions.

Après avoir centré la localisation de l’Ae en région autour des préfets, y compris en distinguant les rôles entre préfets de région et préfets de département, ont été progressivement mises en place,

en particulier avec la création des MRAe en 2016, les conditions d'une distinction claire entre autorité compétente en matière d'environnement au sens des directives, et autorité décisionnaire.

Mais cette évolution s'est faite de façon laborieuse et peut donner l'impression d'une stratégie dilatoire, en particulier si l'on considère que, dès 2011, des rapports du CGEDD formulaient des recommandations claires en faveur d'une instance collégiale d'experts calée sur le mode de l'Ae. L'histoire de l'autorité environnementale en région évoque les saisons d'une série télévisuelle dont on attend encore le final : avant les MRAe, avec les MRAe cantonnée au avis sur PP, avec les MRAe chargées également des avis sur les projets, mais privées de l'examen du cas par cas qui a, selon la Commission européenne, pourtant vocation à leur revenir.

Le fait que le cas par cas « projet » soit resté dans les mains des préfets est sans doute significatif de l'importance de ces décisions, qui donnent parfois lieu à un deuxième type de décisions pour les autorités environnementales en ce qui concerne l'issue donnée aux recours gracieux qui peuvent être formés aussi bien contre une décision de soumission que de non soumission.

1. Les décisions au cas par cas pour les « projets »

En ce qui concerne les décisions au cas par cas pour les projets autres que ceux pour lesquels c'est l'Ae qui doit se prononcer, plutôt que de confier cette responsabilité à la MRAe, le décret de 2020 maintient la situation antérieure²⁰⁶ : c'est le préfet qui prend ces décisions, sur la base d'une instruction par la DREAL. Ainsi, comme on l'a vu, en matière d'évaluation environnementale des projets, le décret du 3 juillet 2020 distingue autorité chargée de l'examen au cas par cas et autorité environnementale²⁰⁷. Il maintient la compétence du préfet de région voire des préfets de départements pour mener, dans la plupart des cas, l'examen au cas par cas des projets locaux et confie à la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe) la compétence d'autorité environnementale pour ces mêmes projets".

La répartition des compétences en matière de cas par cas est donc particulièrement mouvante et de moins en moins lisible pour l'ensemble des acteurs concernés et en particulier pour le public. De plus, rien n'est mis en œuvre pour aider le public à comprendre l'organisation des compétences en la matière sur le site de préfectures.

²⁰⁶ Ce qui a même nécessité une modification législative préalable dans la loi énergie climat

²⁰⁷ Décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas.

Qui est l'autorité compétente en matière d'environnement chargée des décisions au cas par cas pour les projets ?

En particulier, la question se pose de savoir si c'est le préfet de région ou le préfet de département. Le code de l'environnement précise dans son article R122-17 que lorsque le projet dépasse les limites d'un seul département, il doit être soumis (ou non) à l'évaluation environnementale par le préfet de région. Il indique également que le préfet de département est compétent pour les projets qui n'ont pas d'impact significatif au-delà des limites de son département.

Schématiquement, le préfet de région est chargé des décisions pour tout nouveau projet, de façon relativement indépendante de son emprise géographique sur plusieurs départements tandis que les décisions au cas par cas prises par le préfet de département concernent, elles, essentiellement des modifications, extensions, nouvelles installations soumises à la législation des installations classées ou à celle sur l'eau... au sein d'aménagements déjà existants (extension d'une carrière, extension ou modification des volumes de stockage d'une plateforme logistique existante, création d'un nouveau quai sur le site de chantiers navals, etc.).

Pour autant que nous avons pu en juger, la prise en compte de la sensibilité des milieux et plus généralement des incidences sur l'environnement ne paraît pas garantie selon ce type de logique. Qui plus est, il semble que cette logique se double d'une forme de principe de non soumission *a priori* dans certains départements. Un des départements pour lesquels nous avons effectué cette recherche semble ainsi conclure de façon quasi systématique à une non soumission²⁰⁸ : entre 2019 et 2023, sur les 59 dossiers de cas par cas traités²⁰⁹, nous n'en avons identifié qu'un seul pour lequel la décision a été de soumettre le projet à évaluation environnementale²¹⁰.

Contrairement à la pratique de l'Ae, où tous les éléments sont accessibles sur le site internet, les sites des préfectures ne donnent pas accès aux textes des recours gracieux ou administratifs. La règle de publication du dossier et de l'ensemble des décisions le concernant est très inégalement respectée. C'est seulement la lecture des considérants des arrêtés qui permet de savoir (et encore, pas toujours) si un recours a été présenté. La lecture de ces arrêtés ne permet pas toujours – loin s'en faut, de comprendre en quoi le requérant a apporté des éléments et compléments d'information justifiant le retrait de la soumission – en particulier dans les cas où la décision de soumission était explicite.

Prenons un exemple : une décision de soumission concernant l'extension d'une carrière conclut le 24 juillet 2019 à une soumission à l'évaluation environnementale. Il s'agit d'étendre la fosse d'extraction de 3,25 ha supplémentaires en continuité d'une carrière déjà autorisée en 2014, et de défricher la zone correspondante. L'autorisation délivrée en 2014 concerne déjà une extension par

²⁰⁸ Il s'agit du département des Bouches-du-Rhône en région PACA. À noter que nous n'avons pas vérifié pour les autres départements de la région si le même fonctionnement pouvait être observé. Une autre décision de soumission d'un projet visant à étendre une carrière, prise en 2019, a fait l'objet d'un recours administratif préalable par la société qui a conduit à un arrêté prononçant le retrait de l'arrêté de décision de soumission.

²⁰⁹ Respectivement 10 en 2019, 10 en 2020, 10 en 2021, 13 en 2022, 16 en 2023.

²¹⁰ Il s'agit du projet présenté par le chantier naval de Marseille, de « modification des conditions d'exploitation de la forme 10 et des formes 8 et 9 » - arrêtés du 9 octobre 2019.

rapport à une autorisation précédente en 2004 ayant fait l'objet d'un contentieux. La carrière et ses extensions font l'objet de contestations en particulier de la part de la Ligue de Défense des Alpilles dont le président (décédé en 2013) a contribué à la création du PNR du même nom.

Dans les considérants de la décision de soumission sont soulignés les éléments suivants :

- La localisation du projet (qui n'est en fait pas précisée) est en lien avec plusieurs enjeux écologiques : en site Natura 2000 Directive Oiseaux ZPS Alpilles ; à environ 500 mètres du site Natura 2000 Directive Habitats ZSC Alpilles ; dans le domaine vital de l'Aigle de Bonelli ; à 2km de la zone concernée par l'arrêté préfectoral de protection de biotope du Tunnel de la mine d'Orgon où est présente une des plus importantes colonies de reproduction de chiroptères de la région PACA.
- L'évaluation des incidences Natura 2000 est présentée sur un formulaire simplifié dans la demande d'extension et n'aborde que les travaux de défrichement.
- Les impacts potentiels liés à la consistance du projet, ses effets sur la biodiversité dans le temps, les enjeux écologiques du secteur.

Le 27 novembre 2019, un nouvel arrêté vient retirer l'arrêté décidant la soumission à évaluation environnementale.

L'arrêté comprend 15 nouveaux considérants qui permettent de comprendre qu'un recours administratif a été déposé le 11 août 2014, que le maire est favorable (mais non son conseil ?), que des phases de concertation avec la mairie, les associations environnementales et les riverains, ont été menées par l'exploitant, que le projet ne générera pas d'émissions de poussières, de nuisances sonores ou de vibrations supplémentaires par rapport à la situation actuelle. Ces éléments sont complétés 4 « considérants » qui relativisent les impacts sur les espèces et espaces protégées. Enfin, deux considérants font référence à des formes de compensation possibles ou auxquelles s'engage l'exploitant mais sans les reprendre dans les articles de la décision²¹¹.

2. La procédure de cas par cas réalisée par la personne publique responsable ou cas par cas ad hoc pour les documents d'urbanisme

Le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles a créé un second dispositif d'examen au cas par cas codifié aux articles R.104-33 à 37 du code de l'urbanisme.

²¹¹ Considérant que les derniers inventaires sur l'aristoloche pistoloche (plante hôte de la Proserpine) démontrent un impact très faible de cette extension pour cet enjeu et que l'exploitant s'engage à transplanter les plants présents dans la zone d'extension ; Considérant que les mesures d'évitement, réduction et compensation des impacts sur la biodiversité et celles envisagées pour le réaménagement proposées par l'exploitant peuvent être précisées et renforcer à demander (*sic*) dans le cadre de l'autorisation de défrichement et de l'arrêté pris en application de l'article R.181-45 du Code de l'environnement ».

Théoriquement, des mesures de compensation ne s'imposent qu'en cas d'incidences résiduelles significatives, ce qui devrait alors conduire à soumettre le projet à évaluation environnementale.

Ces articles donnent à la personne publique responsable de certaines élaborations ou évolutions de documents d'urbanisme (voir chapitres 3.1 à 3.3 ci-avant) la responsabilité de décider de réaliser ou non une évaluation environnementale. Dans le cas où la collectivité décide de ne pas réaliser d'évaluation environnementale, elle saisit l'autorité environnementale pour avis conforme et, au vu de cet avis conforme, prend une décision relative à la réalisation ou non d'une évaluation environnementale. S'agissant d'un avis conforme, la collectivité est tenue de suivre l'avis favorable ou défavorable de l'autorité environnementale.

L'arrêté du 26 avril 2022 fixe la liste détaillée des informations devant figurer dans l'exposé relatif à l'absence de nécessité de réaliser une évaluation environnementale. Sa mise en œuvre est facilitée par une page internet détaillée du site du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires²¹².

Depuis septembre 2022, les autorités environnementales peuvent donc être saisies pour avis conforme sur certaines procédures d'évolution de documents d'urbanisme. La personne publique responsable du document d'urbanisme évalue elle-même la nécessité de réaliser une évaluation environnementale en réalisant l'examen au cas par cas, et saisit l'autorité environnementale pour avis conforme sur sa proposition de réaliser ou non une évaluation environnementale.

L'autorité environnementale dispose alors d'un délai de deux mois pour se prononcer. À défaut, son avis est réputé favorable à la proposition formulée par la personne publique responsable (à l'inverse du cas des décisions où l'absence de décision vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale).

À titre d'exemple, la MRAe Hauts-de-France a déjà été saisie de 11 dossiers dans ce cadre en 2022, elle a rendu 11 avis conformes favorables (à une non soumission).

3. Les déclarations de conflit d'intérêt sur les décisions au cas par cas projet

Le décret de 2020 laisse aux mains des préfets la compétence en ce qui concerne les cas par cas projets mais prévoit une possibilité de la transférer à la MRAe en cas de conflit d'intérêt.

Le décret du 3 juillet 2020 prévoit en effet un dispositif de prévention des conflits d'intérêts pour l'autorité chargée de l'examen au "cas par cas" et l'autorité environnementale. L'article R. 122-24-1 qu'il introduit dispose ainsi que *"L'autorité chargée de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale exercent leurs missions de manière objective. Ces autorités veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts. Constitue, notamment, un conflit d'intérêts, le fait, pour les autorités mentionnées au I, d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'un projet, d'avoir participé directement à son élaboration, ou d'exercer la tutelle sur*

²¹²<https://www.Écologie.gouv.fr/saisine-lautorite-environnementale-avis-sur-decision-ne-pas-realiser-evaluation-environnementale>: comportant les différents formulaires, la procédure à suivre et, une notice d'aide au remplissage des formulaires notamment de leur partie auto-évaluation.

un service ou un établissement public assurant de telles fonctions." Des dispositions complémentaires sont prévues pour gérer les cas où ces autorités estiment se trouver dans un conflit d'intérêt.

La conformité de cette organisation est sujette à caution et un contentieux est en cours à ce sujet. En toute hypothèse, il semble probable que dans les mois ou années qui suivront la publication du présent rapport, de nouvelles évolutions viendront, nous l'espérons, parachever l'organisation d'un système en tout point conforme à l'esprit et à la lettre des directives européennes.

La synthèse annuelle 2022 de la conférence des autorités environnementales évoque un cas où la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes a eu à se prononcer sur un projet, en application de la clause prévue en cas de conflit d'intérêt du préfet compétent (qui n'a été déclenchée que pour ce seul projet en 2022).

Le rapport annuel de la MRAE ARA indique qu'à titre exceptionnel, la MRAe s'est vue confier l'instruction d'un examen au cas par cas projet porté par l'établissement public foncier d'ouest Rhône-Alpes (Epora), en application de l'article R. 122-24-2 (II) du code de l'environnement relatif à la gestion des conflits d'intérêts. Ce projet d'aménagement urbain sur la commune de Saint-Symphorien d'Ozon dans le département du Rhône a été soumis à évaluation environnementale (RA 2022 AURA page 14).

4. L'accès à l'information en matière de « cas par cas »

Le cas par cas est évoqué dans la synthèse annuelle ainsi que dans le rapport d'activité de l'Ae du CGEDD. Il est également évoqué dans les rapports d'activité des MRAe pour ce qui relève de leurs prérogatives. Ainsi, on apprend dans la synthèse annuelle 2022 de la Conférence des autorités environnementales que celles-ci ont reçu 2 184 demandes d'examen au cas par cas en 2022, répartis entre 2 073 dossiers de plans et programmes et 111 dossiers de projets.

- Les MRAe ont traité 2 044 décisions relatives à des plans et programmes.
- L'Ae a reçu 121 dossiers (41 sur des plans ou des programmes, 80 sur des projets) ; elle a rendu 91 décisions en 2022, 12 sur des plans et programmes et 79 sur des projets (au lieu de 90 en 2021). Trente dossiers ont été soumis suite à une absence de décision (dont 29 plans ou programmes, il s'agissait de plans de prévention des risques).
- L'AE Ministre a rendu 31 décisions en 2022 sur des projets, chiffre quasi-stable par rapport à 2021.

Une information inégalement précise et accessible selon l'autorité environnementale considérée

De fait, comme on le voit les informations concernant le fonctionnement des autorités environnementales se répartissent entre la synthèse annuelle de la conférence des autorités

environnementales et le rapport annuel de l'Ae, auxquels il convient d'ajouter le rapport annuel de chaque MRAe.

On note en revanche l'absence de document de bilan annuel spécifique concernant l'AE ministre. Quelques informations sont toutefois données dans la synthèse annuelle de la conférence des Ae. De surcroît, cette autorité environnementale traite un nombre limité de cas chaque année.

Plus étonnant est l'absence d'information en ce qui concerne les décisions au cas par cas projet qui restent prises par le préfet après instruction par les services dédiés de la DREAL.

Rappelons qu'il s'agit là d'un des éléments du système d'évaluation environnementale français dont la conformité aux directives européennes semble sujette à caution, et pourrait évoluer dans les années à venir. Les termes du débat, au-delà des arguments strictement juridiques, renvoient au fait que le préfet étant décisionnaire ne semble pas le mieux placé pour juger en toute objectivité (que la partialité soit réelle ou apparente) de la nécessité de soumettre ou non un projet à étude d'impact. Nous avons donc cherché à analyser les décisions au cas par cas prises pour des projets dans la région des Hauts-de-France à la lumière de ce débat. Il apparaît bien que, dans des cas rares mais non moins problématiques, des décisions de non soumission, qui parfois reviennent sur des décisions – tacites ou non tacites – de soumission, posent question.

En tout état de cause, l'information du public en matière d'environnement ne nous semble pas assurée en ce qui concerne les décisions au cas par cas prises pour les projets à l'échelle régionale.

En l'absence de tout bilan annuel, que ce soit à l'échelle régionale ou nationale, on ne dispose d'aucune visibilité sur les décisions prises et les projets soumis à cas par cas. Ceci est problématique pour les pétitionnaires eux-mêmes dont on a pu voir qu'ils déplorent parfois un manque de cohérence (réel ou supposé) d'une région à l'autre pour un même type de projet.

Conclusion du chapitre 5

Une hétérogénéité importante caractérise les moyens mis en œuvre par les MRAe et les informations sur leur activité. L'hétérogénéité des moyens, et leur insuffisance criante dans certaines régions, ne peuvent garantir l'égalité de traitement de sujets identiques.

En conclusion on peut citer un ancien président de MRAe qui résume pleinement ce que nous avons constaté et explicité en amont : « Les MRAe « ont gagné confiance et crédibilité en rendant des avis qui explicitent et soulignent les difficultés et les faiblesses des dossiers, mais aussi leurs points positifs ; la présence au côté d'experts de l'IGEDD, de membres associés au sein de leurs collèges est un élément fondamental cette crédibilité, et de l'indépendance des MRAe » (Viguière, RJE, à paraître).

« Les MRAe « présentent en effet finalement à ce jour d'une part un périmètre complexe et d'une lecture peu évidente pour le grand public et les maîtres d'ouvrage, et d'autre part un

fonctionnement qui s'appuie non seulement sur leurs moyens propres mais aussi sur des équipes dédiées placées sous leur autorité fonctionnelle, mais également sous l'autorité hiérarchique des préfets de régions. Ces équipes, qui préparent les premières versions des avis, ensuite repris, discutés, amendés et finalement validés par les MRAe, étant pleinement incluses dans les services des DREAL²¹³, les MRAe n'ont, de fait, qu'une maîtrise très partielle des moyens mis à leur disposition. Cette construction complexe qui perdure en l'état, démontre, s'il en était besoin, que si les productions des MRAe font rarement l'objet de critiques officielles, leur place et leur rôle dans les processus de prise de décision font, depuis leur création, l'objet de débats récurrents au sein de l'administration française et des responsables politiques. » (Viguié, RJE, à paraître).

Un grand nombre des membres de MRAe qui ont répondu au questionnaire ont exprimé leurs inquiétudes face aux faibles moyens et reconnaissance de leur travail. Cela interroge sur l'avenir de ces MRAe en région qui ont un rôle crucial mais qui faute de moyens et d'autonomie à la hauteur des enjeux environnementaux qu'elles examinent, demeurent fragiles sur le moyen terme. Nous espérons que cet état des lieux ainsi que les retours que nous avons eu grâce aux entretiens et au questionnaire permettront une meilleure prise de conscience des difficultés évoquées et de l'utilité de renforcer ces structures en région compte-tenu du rôle fondamental qu'elles y jouent.

²¹³Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, placées sous l'autorité hiérarchique des préfets de région

Chapitre 6. Quelle prise en compte de la biodiversité dans l'évaluation environnementale ?

L'écologie est une science qui a évolué et qui s'est construite dans un cadre social et sociétal qui en a aussi dessiné ses propres contours. Le terme de biodiversité est apparu dans les années 1980 et a remplacé le terme de nature pour désigner l'érosion du processus vital à l'échelle de la planète. Ce terme a été repris et décliné de façons très différentes. Le sociologue André Micoud²¹⁴ évoque trois formes de compréhension de la biodiversité. Ce qu'il appelle *“le percept correspondant à une figure rhétorique, un effet figuratif dans l'imaginaire de façon à faire ressentir, à émouvoir, à atteindre son destinataire en tant qu'être sensible correspondant à la belle et bonne prolifération du vivant”*. Le concept, ensuite, avec la vision portée et supportée par les scientifiques qui est découpée en trois sous champs dont le volet génétique, spécifique et écosystémique *“qui correspond au langage commun de spécialistes avec l'idée que rien n'est établi de façon stabilisée et est toujours en mouvement”* (Micoud, 2005). *“Le précepte qui se place dans la compréhension des choses mystiques, des fictions juridiques efficaces ou entités symboliques par le truchement desquelles les humains organisent leur vie commune (Micoud, 2005)”*. Chacune des trois entités porte une représentation différente de ce monde vivant où se mêlent sciences et non sciences.

Dans le cadre de l'évaluation environnementale, la biodiversité telle qu'elle a été conceptualisée et s'est diffusée a pris le pas sur le terme de « nature » et une approche plus scientifique s'est ainsi construite, où ce qui relève des perceptions et des émotions n'a plus eu véritablement de place. Dans sa thèse, Pierre Chassé revient notamment sur l'héritage scientifique naturaliste (et non écologique) des premières mesures de protection de la nature, ainsi que de ceux de biogéographie, de sitologie et de prise en compte du paysage. Car sciences naturaliste et paysagère sont en réalité étroitement liées au début du XX^{ème} siècle. En outre, selon les auteur.es Yamina Larabi et Philippe Anglade (2018), cité.e.s par Chassé (2021), les questions qui furent abordées dans le congrès organisé par l'Association littéraire et Artistique Internationale en 1905 à Liège et « réparties en cinq sections, « constitueront l'amorce du mouvement écologique ». » (P. Chassé, 2021, 90). Les approches esthétiques des sites sont couplées aux approches naturalistes, avec la reconnaissance d'espèces faunistiques et floristiques particulières (patrimoniales ou en cours de disparition) et la reconnaissance de leur utilité scientifique. « Ces liens entre les scientifiques et les défenseurs des paysages sont par ailleurs renforcés par l'organisation d'un second congrès international de protection de la nature, sous l'égide une nouvelle fois de la SPPF, de la SNA et de

²¹⁴ Micoud, André. « La biodiversité est-elle encore naturelle ? », *Écologie & politique*, vol. 30, no. 1, 2005, pp. 17-25. Il évoque trois notions différentes pour représenter la biodiversité : le percept, le concept et le précepte.

la LPO, accompagné cette fois-ci par le Comité national pour la protection de la Faune et de la Flore coloniale présidé par Abel Gruvel (... Raoul de Clermont (1932), président de la section Sites et Paysages, présente alors la loi de 1930 comme répondant aussi bien aux préoccupations scientifiques qu'artistiques. La loi de 1930 fournissait donc *a priori* un instrument de protection susceptible de mêler différentes rationalités, y compris celle des naturalistes. » (Chassé, 2021, p. 89) Éléments naturalistes et de sitologie ont très tôt été mêlés pour établir ce qui devait être soumis à protection, et c'est également ce que l'on retrouve dans le « cadrage » établi par la loi de 1976 relative à la protection de la nature. Nous verrons dans le chapitre suivant (chapitre 7) dans quelle mesure ces deux dimensions appréhendées aujourd'hui de façon bien distincte parviennent à être articulées à travers le processus d'évaluation environnementale. Pour le moment et dans le cadre du présent chapitre, nous allons nous centrer sur la dimension biodiversité.

Dans ce chapitre nous allons nous intéresser à la manière dont la biodiversité est prise en compte dans l'évaluation environnementale, en examinant d'abord le cas des projets, puis le cas des documents d'urbanisme à travers l'exemple des PLU²¹⁵.

A. La prise en compte de la biodiversité : les évolutions du cadre et des catégories juridiques depuis 1976 et leurs conséquences

Il est important de rappeler le chemin parcouru depuis 1976 en matière d'étude d'impact sur l'environnement, tant du point de vue du cadre juridique que des données et outils disponibles et des concepts scientifiques mobilisés. Ainsi nous allons voir ces évolutions selon une approche d'abord chronologique, avant de mettre en évidence différentes caractéristiques importantes pour comprendre la manière dont la biodiversité est aujourd'hui appréhendée dans le cadre de l'évaluation environnementale.

1. Des débuts de l'étude d'impact au tournant de 2016

²¹⁵ Les éléments présentés dans ce chapitre s'appuient sur la communication de Pierre Chassé au colloque PEGASE/Gaïé « À quoi sert l'évaluation environnementale » en 2018, qui portait sur la prise en compte de la biodiversité dans les PLU. Le rapport de stage de Raphaël Forget en 2019 réalisé en collaboration avec Pierre Chassé, sur cette même question (Sur l'histoire de la protection de la nature et la construction et la prise en charge progressive de la notion de biodiversité, et le rôle joué par le Conseil National de Protection de la Nature, voir la thèse de Pierre Chassé (Des conseillers pour protéger la nature : Analyse socio-historique de la constitution et de l'évolution de l'action publique en matière de protection de la nature soutenue le 17/12/2021) L'analyse de la prise en compte de la biodiversité dans les études d'impact, et son évolution historique, ainsi que les études de cas étudiées sous cet angle depuis 1988, font partie de la thèse de Caroline Vincent, dont la soutenance aura lieu le 13 Février 2024.

La loi relative à la protection de la nature est adoptée en 1976, donc avant que ne s'impose le concept de biodiversité. Dans l'article 2 de son décret d'application du 12 octobre 1977, on peut constater que celles-ci sont réduites aux éléments de faune, de flore, aux milieux naturels et aux équilibres biologiques.

Article 2 du décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

Art. 2. — Le contenu de l'étude d'impact doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements projetés et avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement.

L'étude d'impact présente successivement :

1. Une analyse de l'état initial du site et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, affectés par les aménagements ou ouvrages ;
2. Une analyse des effets sur l'environnement, et en particulier sur les sites et paysages, la faune et la flore, les milieux naturels et les équilibres biologiques et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses), ou sur l'hygiène et la salubrité publique ;
3. Les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés, le projet présenté a été retenu ;
4. Les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes.

Des arrêtés peuvent préciser pour certaines catégories d'ouvrages le contenu des dispositions qui précèdent.

Encadré 3. Article 2 du décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

Le découpage ainsi fait s'accommode parfaitement aux méthodes des inventaires et à l'identification d'espèces et de milieux particuliers. Les espèces recensées et les milieux identifiés définissent donc l'état *stable, initial*, de la zone qui sera impactée. Il s'agit donc d'une réflexion basée sur une dimension spécifique - puisque même les milieux naturels sont décrits par le biais des espèces qui y sont présentes -, et fixiste, fortement marquée par un héritage naturaliste. Et ce n'est pas le cas seulement en France, mais également au Royaume-Uni (Trewick 1996) et au Canada (Beanlands et Duinker 1986).

La Loi relative à la protection de la nature de 1976 introduit l'étude d'impact en même temps que les grands principes de protection des espèces et des habitats. Cette concomitance va vite pointer du doigt un manque de recul en matière de connaissances sur ces champs d'investigation. Dans les années 1970, il n'existe aucune base de données, aucun indicateur qui ne permette de connaître aisément les cibles des impacts d'un aménagement donné. Les savoirs naturalistes sont souvent limités à la monographie de sites locaux emblématiques. Le ministère de l'Écologie s'engage dans la constitution des premières listes d'espèces et d'espaces à protéger. Pour cela, un processus de rationalisation des données naturalistes va être mis en place, au travers notamment des premiers atlas du patrimoine naturel (Alphandéry et Fortier, 2012)²¹⁶. Face au manque de moyens publics

²¹⁶ Alphandéry, Fortier, Sourdril, 2012, Les données entre normalisation et territoire : la construction de la trame verte et bleue Développement Durable et Territoires, Vol 3, n°2

dédiés à cette tâche, les services du ministère vont s'appuyer sur les associations naturalistes en leur déléguant certaines compétences, notamment en matière de production de données. Ce rôle particulier des naturalistes amateurs, souvent intéressés par l'espèce rare, renforcera la représentation dominante du moment en termes de patrimoine naturel, qui promeut une vision du monde où les activités humaines constituent des perturbations négatives pour la nature. Une des initiatives-phare en la matière est le lancement en 1982 de l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Ces « *zonages de savoir* » constitueront dans la pratique l'un des premiers indicateurs en matière de faune et de flore sur lesquels les aménageurs pourront bâtir leurs études d'impact.

Cette phase d'apprentissage a vu l'avènement sur le tard des premiers bureaux d'études spécialisés en écologie. Certains de ces bureaux d'études très généralistes, dépourvus de spécialistes dans les domaines ciblés de l'environnement vont avoir systématiquement recours à la sous-traitance pour la partie « biodiversité » des études. Ils feront alors appel à de petites structures spécialisées dans les milieux naturels et l'écologie, constituées d'ingénieurs-écologues. Les associations naturalistes locales, du fait de leur connaissance unique du territoire qu'elles se font mission de connaître et de protéger, sont aussi souvent sollicitées. Face à cet état très parcellaire des connaissances et des outils à leur disposition, les aménageurs et leurs bureaux d'études créent leurs propres méthodes, guidées par la nécessité de prédiction. Il s'agit bien-sûr de prédire les impacts en tant que tels mais aussi les solutions possibles pour atténuer ces impacts, comme les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (Vandeveld, 2013)²¹⁷. Les fonctions des bureaux d'études ne vont pas se limiter à celles d'expertise naturaliste ou de prédiction des impacts. Les bureaux d'études se considèrent souvent comme les avocats du maître d'ouvrage, leur rôle pouvant aller jusqu'à défendre le dossier devant les services instructeurs de l'État. Il s'agit alors de jongler entre respect des prescriptions réglementaires, qualité technique des méthodes pour y répondre et prise en compte des intérêts du client aménageur (Vandeveld, 2013). Ainsi, l'étude d'impact est bien une démarche d'experts dont l'objectif principal consiste à identifier les mesures d'évitements ou d'atténuation des incidences négatives, de bonification des impacts positifs ou de compensation des impacts résiduels.

En matière de biodiversité, l'évaluation ne prend en compte que certains éléments avec des focus sur les espèces et habitats protégés, l'analyse est scindée en parties distinctes, manque de méthodologies (Vanpeene-Bruhier et al, 2013)²¹⁸. L'étude d'impact devient une étape obligée, *pensum* contraignant dont les opérateurs doivent s'acquitter avant de lancer leur projet tout en minimisant les risques (Vanpeene-Bruhier, 2013). En parallèle, vers la fin des années 1970, un revirement va s'opérer dans les laboratoires d'écologie. Le monde de l'évaluation environnementale ne va plus intéresser les chercheurs en écologie scientifique qui vont progressivement se détacher de la partie terrain et naturaliste pour entrer dans une période de théorisation patente des recherches en écologie. Ce point de basculement va aussi impacter les formations avec une absence de compétences naturalistes dédiées pendant près de 25 ans. Ce n'est que depuis quelques années qu'une nouvelle prise de conscience s'opère pour mieux incorporer

²¹⁷ Vandeveld, 2013, Développement Durable et Territoires, Les choix de tracé des grandes infrastructures de transport : quelle place pour la biodiversité ? Vol 4, N°1

²¹⁸ Vanpeene-Bruhier, Pissard & Kopf, 2013 Prise en compte de la biodiversité dans les projets d'aménagement : comment améliorer la commande des études environnementales ? Développement Durable et Territoires, Vol 4, N°1

ces connaissances naturalistes dans les laboratoires et formations.

Le contenu réglementaire sur les questions naturalistes et écologiques n'évolue pas jusqu'en 2012. La loi Grenelle (2009) a introduit la notion de « trame verte et bleue ». Par la suite, le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, ajoute la notion de « continuité écologique » dans l'article 2, ainsi que la notion de « proportionnalité à la sensibilité environnementale du milieu ». En revanche, la notion d'équilibre biologique est supprimée des textes et celle de « milieux naturels » est remplacée par celle d'habitats naturels ». Même si cette notion de continuité vient entériner et assurer l'usage des notions de trames verte et bleue, et donc œuvrer à une meilleure protection des composantes de l'environnement pour veiller à préserver notamment les couloirs de migration et les échanges génétiques, on observera que ce n'est pas le terme de connectivité qui apparaît, terme issu de l'écologie scientifique.

Mais les changements les plus importants concernant le contenu réglementaire des études d'impact interviennent avec le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes. Suite à cette réforme, deux changements majeurs sont à souligner, à savoir : le remplacement des termes « faune », « flore », « milieux naturels », « équilibres biologiques » et « continuité écologiques » par « biodiversité » ; et le passage de la réalisation d'un « état initial », à un « état actuel ». Ces changements dans la terminologie mobilisée constituent une évolution majeure et porteuse d'effets considérables d'un point de vue scientifique sur les approches qui pourraient être mobilisées, notamment en écologie. En outre, alors que les termes de flore et faune étaient issus d'une approche naturaliste, espèce centrée, celui de biodiversité se veut plus englobant, intégrant toutes les échelles de diversité biologiques (génétique, fonctionnelle, spécifique, écosystémique), comme stipulé dans l'article L.110-1 du Code de l'Environnement :

« On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants. »

Or cette définition s'accommode mal d'une unique méthodologie, de plus espèce-centrée : les inventaires. Alors que les attendus des textes réglementaires relatifs au contenu réglementaire des études d'impact faisaient un bond en avant en termes d'exigences écologiques, les techniques qui furent appliquées en réponse à ces changements ne subirent quasiment aucun changement (pour plus de détails, voir sous-partie 2)

De même, la transition de « l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet » (2012 et avant) aux « aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet » et aux « facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet » (2016) présente une certaine importance épistémologique, au moins en écologie. En effet, un état initial peut différer d'un état actuel en ce que l'état initial, à l'image d'un état de référence, peut avoir été fixé arbitrairement à

partir d'un état écologique connu et souhaité par le passé, et en ce sens, peut donc revêtir une dimension temporelle longue adaptée à certains processus écologiques, notamment évolutifs. En 2019, le code de l'environnement explicitera un peu mieux la notion de « scénario de référence avec l'évolution de l'environnement en l'absence de projet ». À l'inverse, l'état actuel n'incite pas à la prise en compte de données passées, alors même qu'il est reconnu, en écologie, qu'il existe de nombreuses variations interannuelles sur tout un tas de facteurs écologiques (migration, reproduction, mais aussi écologie des espèces annuelles / bisannuelles ...), pouvant alors influencer les recensements d'espèces et l'identification de variabilités génétiques. Or, ce sont ces mesures qui sont à la base des raisonnements qui viendront juger si un impact recensé aura effectivement un effet sur l'environnement suite à la mise en place du projet, ou non.

2. L'évolution du contenu des études d'impact du point de vue écologique ne s'est pas faite de façon identique sur toutes ses thématiques. Certaines ont été particulièrement sujettes à modifications au cours des dernières décennies, quand d'autres n'en ont subi aucune ou quasiment. L'inventaire faune / flore, une méthode éprouvée depuis 1978 ?

L'analyse de l'environnement, dans lequel doit s'intégrer le projet, se base souvent sur un inventaire des éléments en présence sur le site et pouvant être directement ou indirectement impactés par ledit projet. Ces inventaires sont réalisés dans différentes thématiques. Sont inventoriés, par exemple, les sites jugés exceptionnels, la faune, la flore, les milieux naturels ou encore les possibles interactions directes avec les populations. De fait, il s'agit souvent, pour les MOA et les BE qui réalisent leurs études, de réaliser une liste des éléments (sites, espèces, habitats, lieux, ...), aussi parfois des enjeux, qui pourront être, de près comme de loin, influencés par le futur projet. Le raisonnement par liste semble trouver un écho évident dans une réflexion en termes de richesses spécifiques ou de décompte d'individus. En outre, en établissant quelles sont les différentes espèces en présence et en dénombrant le nombre d'individus observés au cours d'un passage terrain sur le site potentiel d'implantation et autour, il est alors possible de dresser une liste décrivant une diversité des éléments vivants non-humains habitant ou exploitant une partie des ressources dudit site. Ce faisant, il est possible d'obtenir une image très partielle, à un instant donné, des potentiels risques que le futur projet pourrait faire courir sur cette composante, ainsi que les éventuelles pertes ou gains que ceci pourrait représenter. Or l'inventaire faunistique et floristique semble être l'outil parfait pour remplir cet objectif de recensement de la diversité spécifique et de l'abondance des espèces en présence sur le site et autour.

Les inventaires sont souvent complétés par des études bibliographiques préalables ou parallèles, qui peuvent alors servir à élaborer les itinéraires de visites de terrain, ou encore d'effectuer une première liste d'espèces potentiellement présentes. En tous les cas, ce sont les approches naturalistes, espèces spécifiques, qui sont privilégiées.

À l'image de l'approche naturaliste dominante que nous avons relevée dans nos cas d'étude, les inventaires faunistiques et floristiques restent la méthode dominante servant à l'élaboration des états initiaux de la biodiversité dans les études d'impact. Ils restent un inchangé depuis 1978.

Cependant, même si la méthode, au sens d'approche par liste et de dénombrement d'individus, n'a pas changé depuis 1978, nous souhaitons tout de même souligner l'évolution manifeste en termes d'exhaustivité et de complétude. En outre, de nombreuses méthodes servant à l'élaboration de ces inventaires ont été développées depuis les années 1970s. Cela s'est traduit notamment par l'augmentation de la taille des sous parties dédiées aux questions de faune et de flore dans les études d'impact. En effet, on observe sur nos différents cas d'études (en excluant le cas du port de Givet, 2013), une augmentation perpétuelle de l'espace alloué à l'état initial de l'environnement, et même à l'intérieur de celui-ci, aux questions de faune, de flore et de milieux naturels. Ces parties sont souvent composées de liste d'espèces identifiées au cours des différents passages sur le terrain, ou bien résultant de l'analyse des dispositifs installés pour les observations (cas des chiroptères). Et cette augmentation ne se fait pas au détriment d'autres parties, mais bien en supplément. L'augmentation de la taille des études d'impact, dans nos cas d'étude, est donc intrinsèquement liée à l'effort consenti par les MOA et les BE lors de l'élaboration de l'état initial du site et de son environnement à être le plus exhaustif possible.

Il reste néanmoins important de souligner qu'à l'image de l'usage de l'approche purement naturaliste, une analyse de la diversité du vivant non humain réduit aux inventaires est insuffisante. De fait, l'approche naturaliste et les inventaires ne sont aptes à dépendre qu'une seule des trois dimensions de cette diversité biologique : la diversité spécifique, et se révèlent ainsi être insuffisant pour la bonne atteinte de l'objectif fixé de prise en compte des impacts sur la biodiversité.

L'intérêt de souligner la persistance de l'approche naturaliste et de la domination de la méthode par inventaires faunistiques et floristiques sur le temps long (44 ans au moins), c'est de pouvoir également mettre en regard les pratiques liées à la réalisation des études d'impact avec les attendus réglementaires et législatifs auxquels ils sont supposés répondre. Etudier ces dossiers sur le temps long permet notamment de souligner que la remise en question de la pertinence des inventaires et de l'approche naturaliste comme moyens privilégiés pour établir les états initiaux est intrinsèquement liée au passage des notions de prise en compte de la faune, de la flore et des milieux naturels à celle de biodiversité avec la loi relative à la reconquête de la biodiversité des paysages de 2016 et du décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, et appuyé par la définition de la biodiversité inscrite dans le code de l'environnement.

Nous avons donc retracé les évolutions du cadre juridique relatif à ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler la « biodiversité ». Afin d'en apprécier les conséquences pratiques, nous allons pouvoir nous centrer sur des questions plus précises que ces évolutions nous inspirent quant au processus de fabrication des études d'impact. Nous allons ainsi revenir, d'abord sur la question de l'évaluation de la dimension notable des impacts sur l'environnement, puis sur la manière dont est pris en compte le « long terme » et enfin les mesures ERC.

Pour chacune de ces questions, nous nous appuierons sur l'analyse de six cas d'études d'impact concernant des projets pour lesquels les études d'impact ont été publiées entre 1978 et 2020.

Nos critères de choix ont été définis en tenant compte d'un important facteur limitant : en effet, il est important de rappeler que, malgré l'existence d'une plateforme officielle de dépôt des études

d'impact et autres pièces de dossier relatives à un projet (<https://www.projets-environnement.gouv.fr/pages/home/>) qui peine à être rempli, il est extrêmement difficile de se procurer des études d'impact, et cela tout particulièrement (mais pas uniquement) pour les études d'impact les plus anciennes. La sélection que nous avons effectuée a permis de pallier en partie les difficultés d'accès, mais elle ne se revendique pas d'une complétude et d'une exhaustivité sans faille. Les critères étaient :

- des projets répartis entre 1976 - 1985 / 1985 - 1993 / 1993 - 2003 / 2003 - 2012 / 2012 - 2016 / 2016 - 2020 du fait des différents textes qui ont pu avoir une influence sur le contenu des études d'impact,
- des projets présentant des enjeux environnementaux forts, qu'ils soient écologiques, paysagers, humains ou autres,
- des dossiers de projets auxquels nous avons pu avoir accès, certaines demandes étant restées sans réponse

Projet	MOA	Date EI	Type de projet	Localisation	Nbre pages
Chute de Brassilly II (A noter : Projet similaire étudié en 1950 avec une enquête publique en 1962)	EDF	1978	Concession pour la construction et l'utilisation d'un barrage hydroélectrique	Alpes	166
Voie nouvelle des bords du Rhône	Conseil général du Vaucluse	1988	Axe routier	Vaucluse - Avignon	125
RD 68 - L.I.E.N.	Département de l'Hérault	1997	Contournement routier	Hérault	184
Rocade Gap - Section centrale dite de Charance	Dép. Hautes Alpes + Région Sud	2011	Contournement routier	PACA	333
Port de Givet	Voies navigables de France	2013	Plateforme portuaire sur la Meuse aux trois fontaines	Chooz (08)	271
Projet éolien de la Vallée Berlure	Groupe Valeco	2020	Projet éolien	Aisne (02)	381

Tableau 14 : Récapitulatif et présentation succincte des cas d'étude

Nous avons procédé en deux temps.

- Une lecture approfondie des études d'impact, que nous avons appelé « analyse qualitative » : Au travers de cette lecture, nous avons souhaité comprendre ce que voulaient dire les auteur.rices de l'étude (MOA et BE), et plus précisément ce que recouvraient les notions d'écologie et de paysage pour eux. En effet, les études d'impact sont les synthèses officielles des processus de réflexions et des choix qui ont été effectués au cours du processus d'élaboration du projet et jusqu'à sa soumission à enquête publique. De ce fait, elles ne peuvent pas être toutes identiques. C'est pour cela que nous avons accordé une forte importance à l'analyse approfondie de chacune d'entre elles. C'est aussi pour cela qu'un tel travail se révèle être chronophage et ne peut malheureusement pas être systématisé.
- Nous avons complété ce travail d'analyse spécifique avec une analyse par le biais d'un guide de lecture²¹⁹. Ce guide d'analyse est séparé en quatre grandes parties. Deux portent spécifiquement soit sur les questions écologiques, soit sur les questions paysagères. La troisième partie traite des questions de mise en relation des deux thématiques dans l'étude d'impact et la dernière partie, conclusive, porte sur l'appréciation générale de l'étude.

Du fait d'une absence de centralisation et d'archivage numérique des études d'impact des projets réalisés sur la période : 1977 - 2020, il se révèle extrêmement chronophage et compliqué de récupérer l'ensemble des pièces nécessaires à la bonne analyse de ces études d'impact (qui n'intègrent pas toujours les études spécialisées réalisées). De ce fait, il n'est pas possible d'effectuer une étude statistique à partir des résultats que nous avons obtenus. C'est pourquoi nous ferons référence à des "tendances" pour décrire les potentielles évolutions en termes de pratiques et de connaissances écologiques et paysagères qui ont pu advenir au cours des 44 dernières années. Enfin, nous considérerons indifféremment, dans le cadre de cette analyse, les connaissances des bureaux d'études et celles des maîtres d'ouvrage qui les ont sélectionnés, donc celles des auteur.rices des études. En outre, nous n'analyserons que les connaissances inscrites dans les études d'impact et dans leurs annexes (si présentes et si besoin), et de ce fait, nous ferons l'hypothèse que les éléments écrits ont été validés d'un commun accord entre les deux acteur.rices précédents.

Voyons à présent ce que nous enseigne l'analyse de ces six études d'impacts au regard des trois questions précisées plus haut.

²¹⁹ Ce dernier a été construit à partir d'un travail basé sur la sociologie axiologique et un état de l'art sur l'évaluation de la qualité ou de l'*effectiveness* des études d'impact et du processus d'évaluation environnementale. Le guide est une version simplifiée et modifiée, issue du travail de thèse de Caroline Vincent sur la qualité écologique des études d'impact.

3. L'évaluation de la dimension « notable » des impacts sur l'environnement

La notion d'« effet notable » est une notion hautement ambiguë qui n'est apparue dans les textes réglementaires qu'au cours de la dernière décennie. En outre, pendant plus de trente années (1977 à 2011), les termes employés afin de faire référence à l'importance des impacts environnementaux des projets correspondaient, dans la réglementation, aux « effets directs et indirects, temporaires et permanents » ou encore, pour la séquence éviter / supprimer, réduire, compenser, aux « conséquences dommageables » du projet sur l'environnement.

C'est avec le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, que les dimensions positives et négatives de ces effets sont introduites. Les « conséquences dommageables » à prendre en compte dans le cadre de la séquence ERC sont, quant à elles, remplacées par les « effets négatifs notables du projet ». C'est donc avec les lois Grenelles et ses décrets d'application qu'est introduite, dans la réglementation française, la dimension « notable » des effets d'un projet sur l'environnement. Cela fait écho notamment à l'introduction de la notion de « proportionnalité à la sensibilité environnementale » des zones susceptibles d'être impactées par ledit projet. Par le principe de proportionnalité qui la borne, l'étude d'impact devrait donc, en théorie, n'étudier que les impacts dont les conséquences peuvent être considérées notables (négativement comme positivement) ou, de façon synonyme, significatives. Or, les termes « notables » ou « significatives » sont peu, voire pas du tout définis, que ce soit dans la loi (ou ses décrets d'application), dans le code de l'environnement, ou bien dans les études d'impact elles-mêmes.

D'autre part, alors que c'est le terme de « notable » qui sera retenu en France, c'est au terme « significatif » que feront référence les pays anglophones, donc plutôt celui de « significatif ». Cette différence, même si elle ne semble de prime abord que littéraire, revêt en réalité de nombreuses facettes.

La première a trait à la dimension scientifique du terme. En outre, le terme « notable » n'est pas un terme utilisé en écologie ou dans d'autres disciplines scientifiques pour caractériser le dépassement d'un seuil (d'intensité, d'exhaustivité, etc.). C'est au contraire plutôt le terme « significatif » qui sera mobilisé dans les études et les analyses produites en écologie et dans les autres disciplines.

Or, l'usage du terme « significatif » est pluriel et peut signifier des choses diverses. Comme le présentent Ross et al., dans leur article de 2006, le terme « significatif » possède au moins quatre sens dans le cadre de l'évaluation environnementale (Ross et al. 2006) :

1. Celle d'*importance* pour la prise de décision : telle que le fait de sélectionner des critères particuliers qui détermineront les choix à suivre.
2. Celle d'élément pouvant se révéler *problématique* : on entend par là par exemple, que l'enjeu paysager dans le cadre d'un projet d'implantation d'un parc éolien est significatif, important à prendre en compte lors de l'élaboration du projet éolien car une grande partie de ces projets ont tendance à être bloqués du fait de questions paysagères.

3. Celle de *significativité statistique*, “*very likely to be a real effect based on a statistical test*” (Ross et al. 2006, 5-6)

4. Celle de *significativité écologique* : en référence aux éléments et processus importants pour le maintien d’un écosystème, par exemple.

Ces quatre dimensions ne sont pas exclusives. En outre, un impact peut être significatif *écologiquement* (e.g. dont l’effet va modifier le fonctionnement de l’écosystème) et ainsi être un impact significatif (*important*) à prendre en compte lors de l’élaboration de la décision du fait, par exemple, des conséquences que celui-ci aura sur un écosystème de l’espace impacté. Il peut même se révéler significatif (*problématique*) car il peut ainsi entraîner la disparition d’une espèce (ou sa migration) alors que celle-ci est vue comme un emblème du territoire. Cependant, cet impact ne sera pas forcément *statistiquement significatif* parce qu’il touchera une population d’une espèce qui peut être abondante à une autre échelle, telle que l’échelle nationale par exemple, ou bien qu’il existe un nombre assez élevé d’écosystèmes relativement semblables sur le territoire. On voit bien là toute l’ambiguïté de l’usage de la notion de « significatif ».

En France, du point de vue de la réglementation, c’est la notion de « notable » qui a été retenue. Elle apparaît clairement au sujet des facteurs susceptibles d’être affectés et des incidences du projet sur l’environnement, aux alinéas 4° et 5° de l’article R. 122-5 du Code de l’Environnement : « 4° Une description des facteurs mentionnés au III de l’article L. 122-1 susceptibles d’être affectés de manière notable par le projet [...] 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d’avoir sur l’environnement résultant, entre autres : [...] des technologies et des substances utilisées. » Or celle-ci n’est pas clairement définie dans les textes. On ne sait donc pas si elle doit être plurielle, à l’image de la notion de « significatif » comme abordé plus haut, ou bien si elle se restreint à une des dimensions de cette notion.

D’autre part, il n’est explicité nulle part, dans l’article R.122-5 du Code de l’Environnement, relatif au contenu réglementaire des études d’impact, qu’il est nécessaire d’expliciter le raisonnement qui a mené à conclure qu’une incidence identifiée causée par le projet est effectivement notable et doit ainsi mener à la mise en place des mesures d’évitement, de réduction, voire de compensation.

Il semble pourtant essentiel que les méthodologies utilisées pour évaluer la dimension « notable » ou « significative » des incidences retenues soient précisées et explicitées dans les études d’impact, puisque ce sont celles-ci qui permettent d’envisager les conséquences du projet sur le territoire, et donc les mesures à prendre en réponse.

Comment le caractère « notable » ou non des incidences est-il apprécié en pratique, et que nous disent les études d’impact à ce sujet ?

Afin donc d’analyser les méthodes employées pour évaluer la dimension « notable » des incidences sur l’environnement des projets, nous avons travaillé sur six cas d’étude et avons regardé, pour les questions de biodiversité, comment les auteur.es des études d’impact avaient explicité le processus d’évaluation de ces incidences.

Nous avons procédé à une recherche approfondie des termes mobilisés pour décrire l'importance des impacts traités dans ces études. Nous avons donc cherché spécifiquement les termes : (i) notablement, (ii) significativement, et nous avons également analysé comment ces impacts et leur importance étaient présentés.

Nous avons pu identifier plusieurs tendances.

Premièrement, nous avons retrouvé une seule occurrence de ces termes dans les études antérieures à celle de la Rocade de Gap, Section Charance 2011. D'autre part, ces termes semblent avoir été mobilisés de façons différenciées.

En outre, le terme « notable » est peu, voire quasiment pas mobilisé dans nos cas d'étude. Il n'est apparu qu'à partir du projet du port de Givet (2013), où il est mobilisé 5 fois dans l'étude d'impact, mais seulement deux fois dans le cadre qui nous intéresse, (i) en conclusion de la prévision des effets du projet sur les sites Natura 2000 : « *au regard des effets notables du projet, la réalisation de la plateforme portuaire ne présente aucun risque de destruction d'habitats naturels et d'espèces déterminantes des deux sites Natura 2000.* » (Givet 2013, p. 203) alors que le terme spécifique de ces directives est bien « significatif »; et (ii) dans un titre, en reprenant les termes de l'article R.122-5 du code de l'environnement : « Analyse des effets notables du projets » (p. 185). En ce qui concerne le projet éolien de Berlure, le terme est mentionné 25 fois, avec notamment 18 occurrences liées à la citation des différentes législations, et 2, seulement, en référence aux impacts potentiels sur la biodiversité : (i) « aucun enjeu floristique notable. » (p. 185) et (ii) « considérant la forte interdistance entre les sites Natura 2000 référencés et le secteur du projet, ajoutée à la multitude des espaces potentiels pour les populations ayant justifié l'existence des ZPS et ZSC considérées entre ces zonages et le projet ainsi que l'absence d'intérêt écologique spécifique du secteur du projet pour ces espèces (grands espaces cultivés), nous estimons qu'aucune incidence notable et dommageable n'est attendue en conséquence de la réalisation du projet sur les espèces animales et végétales associées aux sites Natura 2000 référencés dans l'aire d'étude éloignée. » (p. 309)

À l'inverse, le terme significativement semble plus usuel. En outre, on le retrouve dès 2011, dans le projet Gap section centrale dite de Charance, où il est mentionné 14 fois. Même si aucune de ces occurrences n'est relative aux questions de biodiversité, on notera tout de même que ce terme est employé dans le cadre des pollutions : « il s'agit de définir pour les cibles et/ou les populations identifiées, ainsi que pour les voies d'exposition identifiées, des scénarios d'exposition cohérents visant à considérer essentiellement soit les expositions de type chronique, soit les expositions récurrentes ou continues correspondant à une fraction significative de la durée de vie » (Gap 2011, sp. 323) ; ou des évolutions de trafic routier : « l'établissement du projet n'implique pas une augmentation significative du trafic sur la zone géographique étudiée et permet une redistribution plus homogène des flux routiers sur la voirie étudiée. » (Gap 2011, p. 309).

Ces termes sont retrouvés également 11 fois dans le projet du port de Givet, avec 1 occurrence spécifique aux questions de biodiversité, en lien avec l'évaluation de l'impact des travaux sur la réduction du territoire de chasse de certaines espèces de chiroptères : « [d]e même, pour les chiroptères, compte tenu de la faible sensibilité chiroptérologique du site, les travaux provoqueront

une réduction non-significative du territoire de chasse de ces espèces, d'une surface de l'ordre de 2000 m², le long de la Meuse. » (Givet 2013, p. 190). Il est important de noter ici que le non-significativité est prise dans un sens large là où la significativité peut avoir plusieurs sens (voir plus haut dans le texte). Cette non-significativité est donc un terme fort et sans ambiguïté.

Toujours selon la même tendance, ce terme est mentionné 38 fois dans le projet éolien Berlure, avec 18 références, soit quasiment la moitié en lien avec les questions de biodiversité. Parmi ces occurrences, certaines ont trait à l'explicitation des raisonnements suivis pour l'élaboration des mesures et la mise en place de nouvelles mesures le cas échéant : selon le niveau d'impact estimé, des mesures de réduction, d'évitement et d'accompagnement seront proposées. En cas d'impacts résiduels significatifs après application de ces mesures, des mesures compensatoires seront présentées. » (Berlure 2020, p. 219) ou encore « le suivi post-implantation mis en place, visant à étudier les comportements et la mortalité, pourra donner lieu à l'application de mesures de réduction complémentaires [...]. Cette mesure pourrait être proposée seulement si un impact significatif ressortait lors des suivis post-implantation effectués, ce qui serait inattendu au regard des conclusions de l'expertise écologique et du projet d'implantation proposé. » (Berlure 2020, p. 361). Quand d'autres font plutôt référence à la qualification de la perte d'habitat potentielle pour les espèces inventoriées : « au regard de la faible emprise des sites d'installation des éoliennes, des structures annexes et des chemins d'accès créés par rapport à la surface totale de la zone du projet, nous estimons que la réalisation du projet n'entraînera aucune perte significative d'habitats pour les espèces observées. Aucune atteinte à l'état de conservation de ces oiseaux n'est attendue en conséquence de l'emprise du parc éolien de la Vallée Berlure sur ce territoire. » (Berlure 2020, p. 305) ou encore à l'impact sur l'état de conservation de certaines espèces « [a]u regard de leur très forte abondance en France et en Europe (réciproquement 30 500 000 couples, 453 500 couples et 1 016 000 couples, à l'échelle de l'Europe, selon Eionet 2008-2012), le fonctionnement futur du parc éolien de la Vallée Berlure n'est pas sujet à affecter significativement l'état de conservation des populations régionales, nationales et européennes de l'Alouette des champs, du Goéland argenté et de la Mouette rieuse. » (Berlure 2020, p. 304) alors que c'est bien ce qui est requis juridiquement pour Natura 2000.

C'est donc le terme « significatif », et ses déclinaisons, qui semblent avoir emporté l'adhésion des rédacteur.rices de ces études d'impact. Cependant, leurs usages conservent une portée limitée. En outre, nous n'avons pas trouvé de méthodologie (que ses bases soient qualitatives ou bien quantitatives) qui permettent d'effectuer une vérification (ou une forme de contre-expertise) des évaluations qui sont annoncées dans l'étude d'impact. De plus, ce n'est pas parce qu'une définition de la « significativité » est donnée qu'elle est effectivement appliquée tout au long du document et sur toutes les thématiques (Leopold et al. 1971; Canter et Canty 1993; Thompson, Treweek, et Thurling 1997; Treweek 1996; Ross et al. 2006; G. Wood 2008). Or cette notion est une notion clé en ce qu'elle permet d'envisager et d'estimer, a priori, l'irréversibilité des effets de certains impacts, et donc par extension, des projets qui les causent. Nous tenons à préciser qu'il n'en est pas de même pour le terme de non-significativité qui lui exclut toute significativité de quelque nature qu'elle soit.

Les seuls éléments qui pourraient se rapprocher d'une méthode d'estimation de la significativité des impacts que nous avons pu croiser, correspondent au croisement des questions relatives, au type d'impact (direct ou indirect), à celles de sa période (immédiat ou court-, moyen- ou long terme), à celle de sa durée (temporaire ou permanente) et enfin à son intensité ; soit donc selon les critères suivants, comme indiqué dans le projet Berlure 2020 en page 219 : « étendue, temporalité, intensité ». Cependant, et à l'image de ce qui était déjà souligné depuis les années 1970s avec les travaux de Leopold et al., 1971, ou encore ceux de Treweek 1996 et ceux de Wood, 2008, cette méthodologie est difficilement vérifiable dans le cadre des questions de biodiversité, comme l'illustre la figure ci-dessous, extraite de l'étude d'impact de Berlure, 2020 (page 299).

Figure 2 : Extrait de l'étude d'impact du projet éolien Vallée de Berlure, 2020 (page 299)

Ordre	Types d'impact et durée de l'impact	Nature de l'impact	Espèces concernées	Description de l'impact	Niveau potentiel de l'impact
Avifaune	Directs temporaires	Dérangements liés à l'activité humaine et aux travaux	<u>Populations d'intérêt patrimonial concernées</u> : Alouette des champs	Risque d'impact fort de dérangement à l'encontre de cette espèce d'intérêt patrimonial dont la nidification est probable à proximité des zones d'emprise des travaux de construction du parc éolien (sites d'implantation des éoliennes, zones de stockage et chemins d'accès créés ou aménagés qui seront utilisés).	Négatif Fort
			<u>Autres populations d'oiseaux recensés dont la nidification à proximité des zones des travaux est probable à certaine</u> : Bergeronnette grise, Bergeronnette printanière, Bruant proyer, Caille des blés, Fauvette grisette, Linotte mélodieuse, Edicnème criard, Perdrix grise et Traquet motteux	Risque d'impact fort de dérangement à l'encontre de ces populations => Risque d'abandons de nichées pour ces oiseaux qui se reproduisent potentiellement dans les champs proches des zones d'emprise des travaux d'aménagement ainsi que pour la Linotte mélodieuse qui niche probablement dans une haie à proximité du lieu d'implantation potentiel de l'éolienne E6.	Négatif Fort
			<u>Populations d'intérêt patrimonial concernées</u> : Bruant jaune, Tarier pâtre et Tourterelle des bois	Risque d'impact modéré de dérangement à l'encontre des populations de ces espèces patrimoniales qui nichent potentiellement dans l'aire d'étude mais à distance des zones d'aménagement du parc éolien et des sites de stockage.	Négatif Modéré
			<u>Autres populations d'oiseaux en phase de reproduction</u> (dont le Busard cendré)	Risque d'impact de dérangement faible à l'encontre des autres populations d'oiseaux pour lesquelles la fonctionnalité de la zone d'implantation potentielle du projet sont faibles en période de reproduction. Cette évaluation concerne également le Busard cendré qui fréquente ponctuellement la moitié Sud de l'aire d'étude immédiate (mais sans nidification avérée).	Négatif faible à nul
			<u>Autres populations d'oiseaux hors période de reproduction</u>	Risque de dérangement faible à l'égard de l'ensemble des oiseaux observés dans l'aire d'étude hors période de reproduction et notamment vis-à-vis des principales populations observées en stationnement dans les champs et les haies à ces périodes comme l'Alouette des champs, le Bruant proyer, le Corbeau freux, la Corneille noire, l'Étourneau sansonnet, le Pigeon ramier et le Vanneau huppé. Impact fortement nuancé par les possibles déplacements de ces populations d'oiseaux vers d'autres habitats comparables à l'extérieur de la zone du projet. Nous signalons que l'aire d'implantation du projet ne présente aucun intérêt écologique spécifique pour ces oiseaux par rapport aux autres territoires ouverts et boisés existants dans l'aire d'étude éloignée.	Négatif faible à nul

Par exemple, et comme nous pouvons le voir dans la *Figure X*, dans le cadre des populations d'intérêt patrimonial d'avifaune, on observe que le risque a été identifié comme « modéré » vis-à-vis d'un dérangement (non défini) des espèces qui nicheraient dans l'air d'étude, mais non directement dans la zone d'aménagement du parc et des sites de stockage (il faudrait sinon se référer à la catégorie juste au-dessus). Une telle évaluation de l'impact, sur quoi se base-t-elle ? Comment serait qualifié un impact qui pourrait potentiellement faire fuir ces espèces de cet espace ? En quoi cet impact est-il forcément temporaire ? Quelle preuve existe du retour obligatoire de ces espèces une fois le parc mis en fonctionnement et les travaux finis ? Sur quels éléments tangibles se sont appuyés les rédacteur.rices de l'étude pour juger si cet impact n'est que modéré et non fort ? Voilà les questions auxquelles les méthodes employées dans les études d'impact ne peuvent pas répondre. Et cette tendance se retrouve dans tous nos cas d'études. Et cela n'est pas sans conséquences, puisque c'est cette évaluation de la significativité des impacts qui permet le dimensionnement des mesures ERC.

Dans son article de 1997, Treweek soulignait un élément important en lien avec une absence de méthodologie et de possibilités de productions d'éléments tangibles pour prouver le niveau de

significativité d'un impact du point de vue écologique : le manque de production de recherche en écologie sur ces questions.

« Ecosystems are complex and dynamic and difficult to model, and ecology lacks some of the clear theories and laws which might be used to predict change under different scenarios. It is possible, therefore, that ecological impact assessment fails because of shortcomings in ecology as a science. » (Treweek 1996, 196)

Il ressort bien de notre analyse une limite dans le processus de fabrication des études d'impact sur l'environnement, limite qui peut opportunément être qualifiée de notable ou significative, d'un point de vue scientifique, parce qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de méthodes et de projets de recherches qui permettent d'évaluer qualitativement et quantitativement, la significativité de ces impacts.

4. La perpétuation d'une vision court-termiste dans un monde supposé infini

Nous avons souhaité nous pencher un peu plus en détails sur les éléments qui peuvent complexifier cette analyse de la significativité (ou de la dimension notable) des impacts.

Une des difficultés liées à l'évaluation de la significativité des impacts d'un projet tire son essence également de la nécessité d'obtenir des prédictions relatives aux évolutions du territoire qui entoure le projet. En plus de devoir prévoir comment le territoire, sur lequel va s'implanter le projet, évoluera sur le long terme en fonction de la présence dudit projet et de ses impacts, il faudrait également savoir comment le territoire évoluera indépendamment de la réalisation du dernier, car alors, l'évolution de ce territoire aura une influence sur les effets du projet sur ce même territoire changeant. En d'autres termes, le territoire est lui-même dynamique, tout comme le sont les effets du projet sur celui-ci.

Autrement dit, l'étude d'impact, qui représente la synthèse à un moment fixe des choix et des analyses qui ont été effectués par le maître d'ouvrage et le(s) bureau(x) qui a(ont) pu l'assister, - objet fondamentalement fixe -, doit donc pouvoir refléter la dimension dynamique de son objet et de ses interactions avec son environnement (G. Wood 2008).

D'autre part, il est important de souligner que la notion de long terme n'a pas été tout de suite intégrée dans les textes réglementaires. En outre, dans l'article 2 du décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, seules les diverses composantes de l'environnement pouvant être sujettes aux effets du projet sont mentionnées. Il faudra attendre le décret n°93-245 du 25 février 1993 pour que soient précisées les temporalités des effets à prendre en compte. Cependant, et d'après nos cas d'étude, la prise en compte, même partielle, d'impacts sur le long terme n'a pas attendu son inscription réglementaire.

De fait, pour nos cas d'étude produits avant 1993, il y avait une certaine forme de prise en compte des effets du projet à plus long terme. Par exemple, dans le cas de l'étude d'impact pour obtention

de concession des Chutes de Brassilly II, les auteur.rices de l'étude soulignent que la modification de la vitesse d'écoulement des eaux due à la création de la retenue modifiera la composition aviaire de la zone. Même si le débit du Fiers venait à être rapidement modifié par la création de la retenue, c'est la modification avifaunistique qui s'effectuerait probablement sur un plus long terme.

« L'espèce avienne la plus intéressante est peut-être le Cincle plongeur. C'est un oiseau dont les mœurs très particulières ne lui permettraient sans doute pas de s'adapter au nouveau milieu créé par la retenue. C'est en effet une espèce typique des cours d'eau rapides qui se réfugiera dans les ruisseaux affluents.

La retenue pourrait éventuellement constituer un asile d'étape pour certains anatidés migrateurs (fuligules). » (Chutes de Brassilly II, 1978, p. (24) 61)

On retrouve également des éléments sur une vision plus long terme des effets du projet dans le cas de la Voie Nouvelle des Bords du Rhône (1988). Par exemple, en s'appuyant sur l'expertise du docteur en botanique M. Girerd, les auteur.rices de l'étude concluent que la végétation qu'ils vont détruire du fait du projet aurait pu donner à terme, une forêt (théorie climacique (Clements, 1936)). Dès lors, seront alors mises en places certaines mesures. En ce sens, un effort réel semble avoir été fait sur la prévision de l'évolution de l'environnement du projet sans sa réalisation, et donc, l'intégration d'une dimension dynamique à la prévision de l'évolution d'une partie de la diversité biologique des sites qui pourront être impactés.

« Ailleurs, c'est dire sur la plus grande partie du projet, la végétation qui sera détruite du fait de l'établissement de la route, est celle qui couvre les abords des pistes C.N.R. et les dépôts de graviers. Il s'agit d'une végétation sans originalité particulière et qui ne parvient que difficilement à conquérir ces milieux arides [...].

Néanmoins, en l'absence du projet routier, cette végétation finirait par s'installer convenablement et à donner une sorte de forêt, en dehors des pistes évidemment.

Le Maître d'Ouvrage considère donc qu'il est de son devoir de reconstituer cette couverture végétale. » (Voie nouvelle des bords du Rhône, 1988, p. 38)

Toutefois, malgré cette prise en compte, anticipée en quelque sorte, des effets à long terme des projets dont les études d'impact ont été produites avant 1993, on pourra remarquer que l'évaluation de l'impact de ces projets ne fait plus sens dans le référentiel dans lequel se placent les auteur.rices, puisque ceux-ci ont tendance à les ancrer dans des territoires infinis. Par exemple, dans le cadre du projet de concession des chutes de Brassilly II, les auteur.rices concluent, au sujet du Cincle plongeur, que la modification du débit du Fiers n'aura pas réellement d'incidence puisque cet oiseau pourra aller se réfugier dans les ruisseaux affluents (Chutes de Brassilly II, 1978, p. (24) 61).

Après 1993, il devient donc obligatoire de mentionner et d'évaluer ces impacts sur le long terme. Cependant, dans nos études de cas, nous n'avons pas identifié d'exemple de définition, évaluation et prévision des impacts à long terme des projets analysés. Très souvent, la description ou l'analyse des effets à long terme se limitent à une explication, en une phrase ou presque, des risques encourus

(urbanisation, destruction, artificialisation ...), et la responsabilité, même partielle, du projet dans cette modification à long terme, n'est pas assumée. En exemple, dans certaines de nos études d'impact, il est mentionné que la réalisation du projet pourra entraîner des modifications profondes des espaces autour du projet, et donc du territoire (e.g. par la mise en place de zones d'activités à proximité des voies d'accès qui pourront être créées) à un plus long terme, la responsabilité des effets de ces impacts est souvent réfutée ou déplacée, donnant ainsi la responsabilité aux autorités locales qui doivent encadrer l'aménagement du territoire de réaliser les prédictions relatives à ces impacts et leur encadrement.

« Mondragon deviendra le point de convergence de la RN7 et de la nouvelle route. Cette desserte exceptionnelle, jointe à la proximité de l'échangeur de Bollène sur l'autoroute A7 devrait donner une impulsion précieuse au développement des zones d'activité que la municipalité met en œuvre depuis quelques années. » (Voie nouvelle des bords du Rhône, 1988, p. 21)

« La réalisation de la section Charance de la rocade va améliorer l'accessibilité aux terrasses de Charance et favoriser le développement urbain. Il s'agit d'un effet indirect du projet et qui peut être plus déstructurant que le projet lui-même s'il est mal encadré ».

La ville a en charge le contrôle de l'urbanisation de son territoire via le plan d'occupation des sols (POS). Elle devra veiller à ce que les aménagements réalisés en zones ouvertes à l'urbanisation le soient dans un souci de développement durable (recherche d'une densité urbaine acceptable, liaisons douces vers les arrêts de transports collectifs, organisation urbaine cohérente avec les nuisances sonores engendrées par la voie...). La démarche entreprise avec la mise en place de Programmes d'Aménagement d'Ensemble (PAE) va dans le sens d'une réflexion globale à l'échelle du territoire. Seul ce type de démarche permettra d'assurer un développement cohérent des terrasses de Charance tout en sauvegardant au mieux une ambiance particulière à ce territoire.

» (Rocade centrale de Gap dite de Charance, 2011, p. 245)

Ces façons d'aborder les questions de gestion des impacts à long terme des projets se retrouve bien évidemment également pour les questions d'impacts sur la biodiversité. Prenons le cas du projet éolien de Berlure (2020), dans son tableau récapitulatif des impacts sur l'avifaune. Dans la dernière case de la colonne « description de l'impact », voici ce qui figure pour l'impact indirect permanent sur l'avifaune (ensemble des espèces inventoriées), au niveau de l'atteinte à l'état de conservation provoquée par la perte d'habitats jugé potentiellement faible à nul.

« Au regard de la faible emprise des sites d'installation des éoliennes, des structures annexes et des chemins d'accès créés par rapport à la surface totale de la zone du projet, nous estimons que la réalisation du projet n'entraînera aucune perte significative d'habitats pour les espèces observées. Aucune atteinte à l'état de conservation de ces oiseaux n'est attendue en conséquence de l'emprise du parc éolien de la Vallée Berlure sur ce territoire. Aussi, **ces oiseaux pourront se déplacer vers d'autres territoires équivalents à l'extérieur de la zone d'implantation du projet.** Celle-ci ne présente aucune spécificité écologique par rapport aux territoires présents aux alentours. » (Berlure, 2020, p. 305)

La partie qui nous intéresse particulièrement concerne la justification de l'évaluation de la magnitude de l'impact « destruction d'habitat », et du fait que celle-ci soit considérée nulle parce

que les oiseaux peuvent aller s'implanter ailleurs. Nous ne doutons pas de la capacité de certains oiseaux à s'installer dans des milieux qui ne sont pas historiquement des milieux dans lesquels ils prospèrent (e.g. cas du faucon à la Défense, à Paris). Mais pour nous, ce raisonnement procède de quelques biais, en lien notamment avec ce que peuvent nous apprendre les enseignements d'écologie des communautés, et notamment la théorie de la « niche écologique ». Quoi que controversé, ce concept est fondamental en écologie. Dans un chapitre dédié au sein de l'ouvrage *Les Mondes Darwiniens. L'évolution de L'évolution*, co-dirigé par T. Heams, P. Huneman, G. Lecointre et M. Silberstein, Pocheville (2011) raconte la genèse du concept et les débats qui l'entourent. Même si son histoire remonte à loin, - l'auteur le fait notamment remonté au temps d'Aristote -, celui-ci reste un modèle théorique tout à fait applicable, notamment dans le cadre de l'analyse des relations entre les composantes d'un écosystème. En outre, par ce concept, il est possible de proposer des hypothèses pour expliquer les évolutions subies par certaines espèces et populations, en termes de présence et d'abondance. Or, si l'on suit ces enseignements, certaines espèces présenteraient donc des « niches réalisées » (Hutchinson, 1957), qui correspondent à un ensemble de facteurs dépendants de l'espèce étudiée (surface, milieu, altitude, etc.), mais également de la composition de ce qui entoure cette espèce, et notamment des relations de compétition (ou de symbiose), pour la ressource alimentaire (ou autres ressources) qui pourraient exister. De fait, partir du principe qu'un ensemble de populations de différentes espèces, aviennes ou autres, pourra aller se réinstaller dans un autre territoire car celui qui sera détruit n'a pas de « spécificité écologique », c'est faire fi du fait que dans ce fameux *territoire d'accueil*, il existe effectivement une niche dans laquelle ces populations peuvent s'implanter. Or rien ne permet d'assurer cela avec les études telles qu'elles sont réalisées. De fait, l'entièreté du raisonnement servant à qualifier et évaluer ces impacts à long terme repose sur une hypothèse tout à fait contestable qui est la suivante : « il y aura toujours un espace ailleurs ».

5. La séquence ERC, une séquence ayant toujours été principalement écologique et centrée sur les espèces à protéger ?

Au regard de l'importance de la séquence « Eviter, Réduire, Compenser » (ERC), et notamment de la compensation, dans l'élaboration d'un projet, nous avons souhaité nous pencher plus en détail sur la façon dont celle-ci est traitée dans nos études d'impact, et si ce traitement a changé depuis 1976. Nous ne reviendrons pas sur les travaux qui pointent l'insuffisance des mesures compensatoires en matière de biodiversité déjà bien étudiées par ailleurs notamment ceux de Lucas (2018)²²⁰. Nous avons notamment identifié deux nouveaux points principaux que nous vous présentons ci-dessous.

L'approche des mesures ERC – d'une approche plus systémique à une approche plus naturaliste

²²⁰ Lucas, Marthe. « Regards sur le contentieux français relatif aux mesures compensatoires : quarante ans d'attentes, de déceptions et d'espoirs portés par la jurisprudence », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 26, no. 2, 2018, pp. 193-202.

?

Le premier d'entre eux concerne la manière dont sont présentées ou justifiées les mesures envisagées pour supprimer / éviter, réduire et enfin compenser les impacts des projets sur la faune et la flore et les habitats d'abord, puis sur la biodiversité à partir de 2016.

Dans les études d'impact de Brassilly II (1978) et de la Voie Nouvelle des bords du Rhône (VNbR) (1988), on observe par exemple que certaines espèces remarquables sont mentionnées au cours des états initiaux, puis parfois dans les parties dédiées aux impacts (i.e. cingle plongeur), mais elles ne sont pas **individuellement** mises au centre des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

En effet, dans l'étude d'impact VNbR, il est fait mention de la mise en place d'ouvrage d'art pour le franchissement des cours d'eau, et dont l'un des objectifs sera de n'apporter « qu'un minimum de bruit de manière à ne pas gêner la vie sauvage (...) » (VNbR, 1988, p. 38) ; ou bien de la reconstitution d'une roselière à proximité du site impacté afin d'« abrite[r] quelques espèces d'oiseaux intéressantes. » (VNbR, 1988, p. 36). Dans chacun des deux cas précédents, c'est pour « la petite faune » ou bien pour recréer « une réserve de nature », que sont dédiées ces mesures, et non à des espèces particulières. Ceci pourrait laisser entendre de la connaissance de la présence de certaines espèces remarquables (car ici ingénieure²²¹) sur les sites impactés, sans pour autant concentrer l'élaboration des mesures sur ces espèces (VNbR, 1988, p. 39).

On observe une tendance un peu similaire avec le projet RD 68 L.I.E.N. En outre, même si les taxons sujets aux impacts identifiés sont précisés (RD 68, 1998, p. 120), les mesures ERC visent, quant à elle, « la petite faune », ou encore « la ripisylve », mais elles ne semblent pas viser une espèce particulière ou un taxon particulier. Cette tendance peut également s'observer par la façon dont les mesures relatives au patrimoine naturel ont été classées par les auteur.rices : d'abord comme visant « la sauvegarde et la protection éventuelle d'espèces animales et végétales » (en ciblant notamment la petite faune et les amphibiens) et « les précautions et recommandations spécifiques de chantier », puis « la transparence et/ou adaptation éventuelle de l'ouvrage », ensuite la « réhabilitation, création ou restauration d'écosystèmes » et enfin, « les mesures d'accompagnement particulières : le suivi du milieu et l'évaluation des impacts sur l'environnement » (RD 68, 1998, p. 121 – 123)²²².

²²¹ Espèces ingénieures : correspond aux organismes qui « modulent directement ou indirectement la biodisponibilité de ressources pour d'autres espèces en provoquant des changements d'état physique des matériaux biotiques ou abiotiques » (Jones CG, Lawton JH, Shachak M (1994) Organisms as ecosystem engineers. *Oikos* 69, 373–386)

²²² Ce projet a été repris en 2022-2023 et nous n'avons pas analysé le nouveau contenu de l'étude d'impact, l'ayant découvert à la remise du rapport.

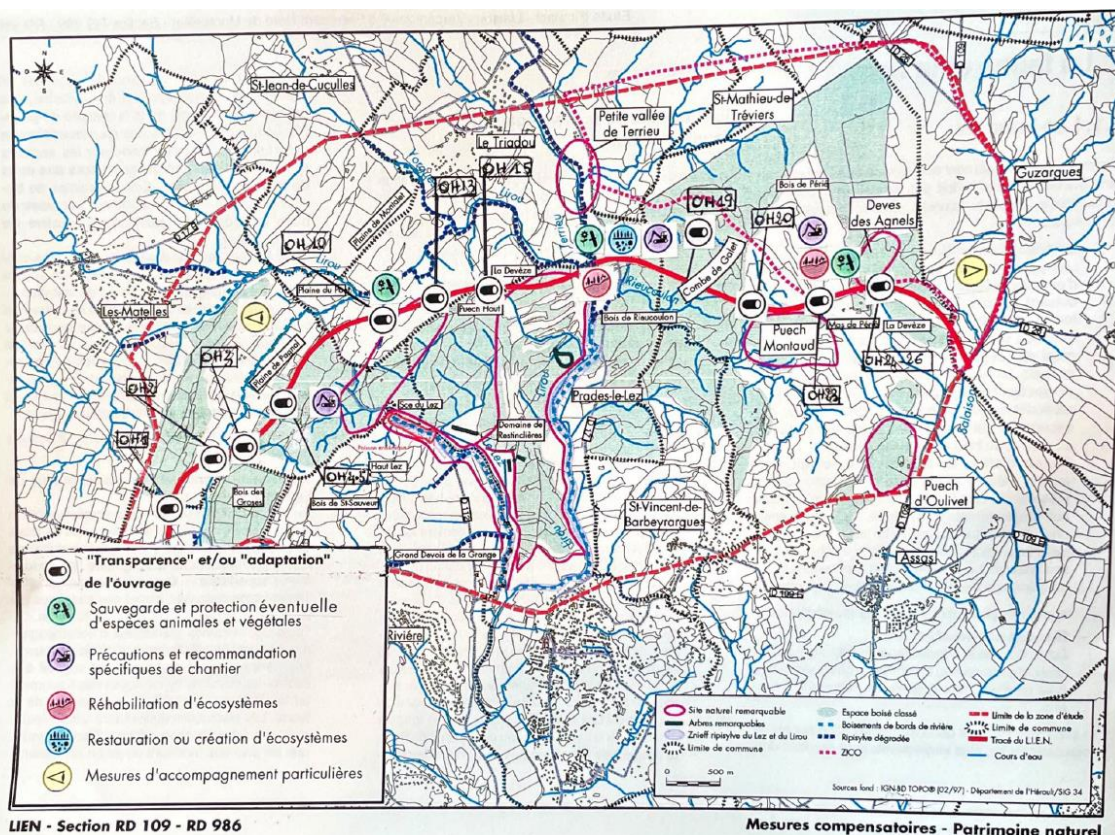


Figure 3. Carte récapitulative des mesures prises pour le projet RD 68 L.I.E.N. (RD 68, 1998, p. 123)

De ce fait, les approches employées dans cette étude font plutôt référence aux approches de biogéographie, en s'intéressant plutôt aux habitats (ripisylve, zone humide, cours d'eau ...) et aux écosystèmes et aux interrelations qui les constituent, et notamment celles de la végétation avec la faune (RD 68, 1998, p. 123), plutôt qu'aux approches naturalistes, à tendance espèce-centrée ce qui nous apparaît bien plus pertinent.

Mais nous observons un changement avec le projet Gap Section Charance (2011). Les deux stations de Gagée des champs apparaissent comme des éléments clés dans la préparation des zones de travaux du projet (Gap, 2011, p. 205) ; leur préservation est même présentée comme la première mesure relative à l'environnement naturel en phase travaux. Ce changement s'observe également avec l'ajout, pour chaque mesure envisagée pour l'environnement naturel, du taxon et/ou du « compartiment écologique » visé. La mesure de création de mares de substitution (Gap, 2011, p. 240), par exemple, est elle-même en partie définie, au niveau du positionnement des ornières, afin de faciliter l'accessibilité par les Sonneurs.

Mais l'étude qui nous a semblé appliquer le plus l'approche naturaliste dans la séquence ERC correspond à celle du projet éolien Vallée Berlure (2020). Elle vient donc contraster, selon nous, avec les études plus anciennes. Ce contraste s'illustre notamment par la façon dont sont présentées les mesures, par thèmes tels que « habitat à enjeu », « végétation à enjeu », « alouette des champs » (Berlure, 2020, p. 355) qui impliquent tous la présence d'espèces remarquables. Ces mêmes espèces, pour l'avifaune et les chiroptères, sont listées dans le tableau récapitulatif des mesures

envisagées (Berlure, 2020, p. 355 – 359). Ces espèces semblent avoir joué un rôle significatif dans l'élaboration du projet, sur les questions concernant le placement des éoliennes (avec l'éloignement du linéaire de haies pour les chiroptères (Berlure, 2020, p. 358), ou l'évitement des voies de migration (Berlure, 2020, p. 355)) ou encore le choix de la hauteur des mats. De plus, ce projet garantit qu'il n'y aura « aucune destruction/dégradation d'habitats d'intérêt communautaire et d'espèces végétales d'intérêt patrimonial concernée par l'implantation du projet » (Berlure, 2020, p. 355). De fait, que ce soit dans le choix d'implantation des éoliennes du projet, ou bien dans la sélection de leur hauteur, les espèces remarquables semblent avoir joué un rôle important. Et c'est cette emphase sur le rôle de certaines espèces particulièrement remarquables qui, pour nous, diffère grandement de ce qui pouvait être fait dans les études antérieures que nous avons analysées. Et cela ne va pas forcément sans conséquences, car des mesures prises pour préserver certaines espèces remarquables, peuvent avoir des conséquences néfastes sur des espèces jugées plus communes et pour lesquelles l'impact des projets n'est pas forcément ré-analysé à la lumière des mesures envisagées.

« L'objectif de cette mesure est de réduire l'attractivité des zones d'implantation des éoliennes pour les rapaces observés sur le site comme le Busard des roseaux, le Busard Saint-Martin, la Buse variable et le Faucon crécerelle. Pour ce faire, toute la surface correspondant à la plateforme de montage des éoliennes sera couverte d'un sol minéral. Il importe qu'aucun micro-habitat ne soit défini comme favorable à la présence des micro-mammifères dans les secteurs proches des aérogénérateurs. Régulièrement (au minimum deux fois par an), des entretiens mécaniques veilleront à ce qu'aucune zone herbacée ni tout autre friche ne se développent aux abords des éoliennes. [...] Ainsi l'attractivité de ces zones sera réduite de façon significative pour les micro-mammifères et par là même occasion pour les rapaces présents sur le secteur du projet. » (Berlure, 2020, p. 356)

Les différentes questions qui pourraient se poser alors seraient, par exemple : quels pourront donc être les effets, à plus long terme, d'une perte d'habitat ou de zone de nutrition de ces micro-mammifères ? Quelle pression de prédation sera dirigée vers d'autres zones d'habitat de micro-mammifères ? Y aurait-il une pression différenciée sur les micro-mammifères, selon leurs espèces, des suites de cette destruction d'habitat ? En d'autres termes, est-il plus prévoyant, d'un point de vue écologique, d'envisager les mesures pour un écosystème global, ou bien pour la protection de certaines espèces remarquables ? Peut-être la protection de ces espèces remarquables entraînera-t-elle la préservation de tout un cortège d'espèces, à l'image de celles qu'on appelle « *surrogate species* » ou « espèces indicatrices » ?

Ces réflexions sur une nature ordinaire si peu prise en compte sinon jamais ont déjà été développées et très bien documentées notamment par Lucas (2021)²²³Doussan (2022)²²⁴ et Lucas et Treillard (2023)²²⁵.

Fonctionnalité, continuité, adaptabilité : des notions récemment intégrées dans les études d'impact ?

Le second point que nous souhaitons aborder, est relatif au contenu de certaines des mesures prescrites. On retrouve notamment dans certaines études élaborées avant l'institution des lois Grenelles et de leurs décrets d'application, des discours prônant la préservation de continuités, des fonctionnalités de certains milieux, mais aussi pour la défense de l'importance des sols et le risque de changement des comportements de certaines espèces qui serait lié à la réalisation du projet.

En exemple, on peut retrouver, dès 1998, dans le projet L.I.E.N. RD 68, des prescriptions visant à reconstituer des continuités écologiques, et ainsi œuvrer au maintien de fonctions écologiques jugées essentielles. C'est pourquoi une mesure de reconstitution de la ripisylve était prescrite.

« La future déviation empiète sur la ripisylve du Lirou. Aussi il convient de reconstituer une végétation rivulaire en continuité avec celle existante le long du cours d'eau. Il s'agit ici de maintenir les fonctions essentielles de ces ripisylves qui constituent en milieu méditerranéen les reliques d'une végétation des régions tempérées : milieu d'accueil pour une faune et flore spécifique (habitats, axe privilégié de déplacement de la petite faune ...). » (RD 68, 1998, p. 123)

Mais cette notion de continuité est plus ancienne et a été mis aussi en lien avec des effets barrières créés par les routes notamment. C'est pourquoi, dès 1988, il est souligné en annexe de l'étude d'impact de la Voie Nouvelle des Bords du Rhône, que la réalisation de cette voirie aura un effet barrière qui pourra avoir à terme des conséquences sur la viabilité de populations isolées (VNbR, 1988, p 37 de l'étude GREBE en annexe). Aucune mesure n'est explicitement prise pour contrer ce risque. Cependant, il semblerait que les ouvrages d'art de franchissement des cours d'eau, aient eu aussi pour vocation de permettre le rétablissement de certaines continuités.

« Nous avons vu que les franchissements seraient réalisés par de grands ouvrages assurant un survol large du milieu. Les cheminements naturels le long de l'eau seront maintenus pour tous. » (VNbR, 1988, p. 39)

Mais les risques de disparition de populations isolées ne sont pas les seuls effets un peu plus long terme qui peuvent être envisagés dans ces études. En outre, toujours dans le projet VNbR, les

²²³ M. Lucas, « De la place de la nature ordinaire dans les études d'impact françaises de 1976 à nos jours : un combat à mener », in R. Beau, R. Luglia, A. Treillard (coord), De la réserve intégrale à la nature ordinaire. Les figures changeantes de la protection de la nature (XIXe-XXIe siècle), Presses Universitaires de Rennes, 2021.

²²⁴ Isabelle Doussan (dir.) CompAg, Offres agricoles de compensation et transition agroécologique, Rapport scientifique Projet de recherche interdisciplinaire ANR-17-CE [32 0014-02, 2022](#).

²²⁵ Lucas, Marthe, et Aline Treillard. « De l'hors-norme au droit commun : réflexion prospective relative à la nature ordinaire », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 48, no. 2, 2023, pp. 379-38

auteur.ices de l'étude font référence à la théorie climacique ²²⁶pour envisager le futur de la végétation bordant la voirie existante. En se basant sur cette vision long terme, ils définissent donc des mesures de compensation de la non-évolution entraînée par la réalisation du projet.

« Ailleurs, c'est-à-dire sur la plus grande partie du projet, la végétation qui sera détruite du fait de l'établissement de la route, est celle qui couvre les abords des pistes C.N.R. et les dépôts de graviers. [...] Néanmoins, en l'absence du projet routier, cette végétation finirait par s'installer convenablement et à donner une sorte de forêt, en dehors des pistes évidemment. Le Maître d'Ouvrage considère donc qu'il est de son devoir de reconstituer cette couverture végétale. Il est clair que de vastes zones seront plantées aux points sensibles du projet (...) » (VNbR, 1988, p. 38)

Et cette forme de vision plus « long terme », de potentielle adaptation (ou ici non-adaptation du fait de la destruction), se retrouve également dans la réflexion sur la mise en place des mesures ERC du projet RD 68.

« Les plantations doivent être faites rapidement pour constituer un milieu attractif et éviter que les animaux modifient de façon permanente leur territoire et délaissent définitivement le passage. » (RD 68, 1998, p. 121 – 123)

Or, rares sont les éléments relatifs, dans une étude d'impact, aux conséquences potentielles de la façon dont seront mises en place les mesures ERC, sans parler des effets induits par l'objet de ces mesures.

Comme nous avons donc pu le voir, le contenu écologique d'une étude d'impact interroge. Il interroge d'autant plus lorsqu'il est mis en perspective avec celui d'autres études produites à des périodes différentes, comme nous avons pu le voir au sujet des méthodes employées, mais aussi des mesures ERC.

Les documents d'urbanisme soulèvent d'autres questions en ce qui concerne la prise en compte de la biodiversité, comme nous allons le voir à présent.

B. Quelle prise en compte de la biodiversité dans l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme ?

Dans les pays occidentaux la principale cause de l'érosion de la biodiversité est liée à l'aménagement du territoire et notamment à la destruction et à la fragmentation des habitats. Or, le PLU est aujourd'hui l'outil privilégié de planification et d'organisation du territoire. En effet, le

²²⁶ En écologie, le climax est un état théorique dans lequel un sol ou une communauté végétale a atteint un état d'équilibre stable qui peut durer en lien avec les facteurs édaphiques et climatiques du milieu. Toute perturbation de ce milieu, qu'elle soit naturelle ou anthropique va détruire cet état climacique.

PLU (plan local d'urbanisme) organise la vocation des sols sur l'ensemble des territoires communaux, y compris sur les espaces non urbanisés, et donc peut être un outil intéressant pour la protection de la biodiversité. Nous avons donc cherché à voir dans quelle mesure le PLU constitue un outil de la protection de la biodiversité. Rappelons que selon l'article L101-2 du code de l'urbanisme : « L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : [...] La protection des milieux naturels et des paysages, [...] de la biodiversité, des écosystèmes, [...] ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » On a donc explicitement dans le code de l'urbanisme des dimensions environnementales dans les objectifs de l'élaboration de ces documents d'urbanisme.

Nous allons d'abord dresser un historique sur l'intégration de la protection de l'environnement dans le code de l'urbanisme, en nous intéressant tout particulièrement à l'introduction de la biodiversité dans le code de l'urbanisme. Puis seront présentés les résultats d'une enquête réalisée afin de mesurer comment les enjeux de biodiversité sont pris en compte dans le cadre de l'évaluation environnementale des PLU Nous allons voir que les PLU et le droit d'urbanisme sont encore peu utilisés ou jouent un rôle encore limité comme outil au service de la biodiversité.

1. Une prise en compte progressive des enjeux environnementaux liés à l'urbanisation

Les documents d'urbanisme n'ont pas toujours existé. L'étude historique des débats parlementaires concernant les principales lois d'urbanisme qui existent depuis le début du 20^e siècle fait apparaître trois périodes.

La première de ces trois périodes pourrait se résumer avec trois mots d'ordre : assainir, ordonner et embellir.

Début du 20^{ème} siècle : Assainir, ordonner et embellir

En effet, dans les Plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension qui sont créés par la Loi Cornudet en 1919, on a véritablement trois objectifs.

- D'une part, assainir pour lutter contre la prolifération des maladies qui pouvaient exister en milieu urbain.
- Ordonner pour contrôler les flux de circulation et anticiper notamment sur les besoins en matière d'échange entre les pôles d'activité par exemple.
- Et enfin, embellir, notamment grâce à la végétation qui est un élément principal de la décoration urbain à l'époque. Cette vision de la végétation n'est pas une vision écologique mais bien une vision esthétique.

Cette loi est suivie par la Loi du 15 juin 1943 et validée par une ordonnance de 1945. Cette loi de 1943 va instaurer les premières dispositions permettant la protection de certains espaces naturels.

Ces espaces naturels sont, appelés à l'époque, les espaces boisés. Les plans d'aménagement peuvent désigner les principaux espaces libres et réserves boisées à développer ou à créer.

Après cette période où l'on est plutôt orienté sur des questions esthétiques, on entre dans une période où il s'agira, entre les années 50 et 76, de faciliter de la reconstruction et l'urbanisation, en s'intéressant assez peu aux problématiques environnementales.

Faciliter la reconstruction et l'urbanisation (1950 – 1976)

Cette période est plutôt marquée par une loi de transition entre les années 50s et 60s pour faciliter la construction et faire face à la croissance urbaine. Après les années 60s où comme on va le voir, l'approche est davantage celle d'une gestion du territoire.

La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 va notamment créer les Plans d'Occupation des Sols. Il faut savoir que la moitié seulement des grosses agglomérations de plus de 10 000 habitants s'étaient dotées d'un plan d'urbanisme. Il s'agit donc d'organiser de manière plus méthodique l'urbanisation « pour éviter un développement anarchique. » Mais il s'agit également toujours de faciliter la croissance des villes comme l'illustre d'ailleurs cette citation du ministre de l'équipement et du logement de l'époque lors des débats parlementaires de cette loi.

« Le projet de loi dont vous êtes saisis concerne donc l'un des grands problèmes de notre société. Il s'agit, par la création de villes nouvelles ou l'extension de villes existantes, de doubler d'ici à 1985 la surface de nos agglomérations. » François Ortolé, Ministre de l'équipement et du logement lors des débats parlementaires de l'Assemblée Nationale

La vision est donc très centrée sur l'idée d'un développement de l'urbanisation, avec cependant, et c'est ce qui vient faire la transition avec la période suivante, une inquiétude naissante vis-à-vis du "patrimoine agricole". Mais il ne s'agit pas d'une inquiétude vis-à-vis des espaces naturels mais bien sur les intérêts agricoles qui vont se confronter aux intérêts liés à l'urbanisation croissante des villes²²⁷.

²²⁷ On trouve dans les débats parlementaires l'expression – minoritaire – de préoccupation pour la nature.

« C'est en considération du respect de la nature que des amendements de cet ordre devraient être introduits dans le texte de loi. Le problème qui se pose actuellement à tous ceux qui, sérieusement, envisagent la croissance des villes, c'est celui du sauvetage de la nature, de l'eau, des terres, des marécages, de tous les endroits qui permettent à l'homme de vivre dans un milieu vivant. » a propos d'un amendement sur l'avis de la chambre d'agriculture pour des projets d'aménagement en zones naturelles. <http://archives.assemblee-nationale.fr/3/cri/1966-1967-ordinaire2/060.pdf>

« Nous détruisons nos rivières et nos plages avec leur faune et leur flore. En n'aménageant que_ très mal les cinquante mètres en bordure de mer, nous détruisons tous les échanges entre mer et terre alors que tous les biologistes spécialisés en écologie savent que, dans ces endroits qu'on appelle l'interface, la vie en tant que telle se produit au plus haut degré. Partout, on assèche, on détruit, on aménage, on coule du béton, on autorise la surdensité, on se préoccupe de passer des caps, mais nulle part on ne se soucie de protéger la nature. [...] Alors que la présence, dans chaque agence d'urbanisme, d'un biologiste spécialisé dans ces problèmes n'est pas exigé [...] »

L'urbanisme vers la « gestion de l'espace » (1976 – 2009)

Petit à petit, ces préoccupations en faveur des espaces naturels et l'environnement vont déboucher, dans une seconde période, vers un urbanisme « gestion de l'espace », avec une phrase qui illustre très bien ce passage vers cette période :

« L'aménagement, la construction, l'urbanisme ne se prévoient plus en 1975-1980 comme en 1950. La vie a beaucoup changé, de nouvelles évolutions se font jour ; il ne convient pas seulement de s'adapter, mais de prévoir, et de mieux appréhender et de mieux maîtriser l'évolution. »

Il va alors s'agir de gérer l'espace, justement dans un souci d'économie notamment de l'espace agricole et même avec un chapitre dédié au "renforcement de la protection de la nature" mais toujours dans une conception plutôt du "cadre de vie" ou la protection du milieu agricole que véritablement avec des considérations écologiques (notamment la création des espaces naturels sensibles qui ont vocation à être protégés et gérés dans l'intérêt public et des zones d'environnement protégées qui ne vont pas protéger, comme on pouvait le croire par leur nom, le milieu naturel mais les zones agricoles).

Pour la première fois, des raisons d'ordre écologique apparaissent dans la loi de 76, avec notamment cet article 9 de la loi du 31 décembre 1976 qui indique :

« Les plans d'occupation des sols doivent : [...] délimiter les quartiers, rues, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique » Article 9 de la loi du 31 décembre 1976.

L'apparition du terme « écologique » est à souligner²²⁸.

Notion que l'on voit aussi apparaître lors des débats parlementaires, avec par exemple, cette citation du ministre de l'équipement de l'époque :

« L'amélioration de notre environnement ne passe pas seulement par des interdits dans certains sanctuaires. Il passe également par des mesures qui peuvent s'appliquer partout où cela est nécessaire et qui permettent de mieux aménager et de mieux faire en respectant les équilibres

²²⁸ Suite à un amendement d'un député UDF (Georges Mesmin). Sans véritable définition (voir plus bas), ceci est plutôt de l'ordre de la déclaration de principe. Georges Mesmin, député UDF, soutenu par les communistes sur cet amendement : « l'exposé des motifs du projet de loi indique, à la page 7 : a La protection de la nature est un objectif national auquel l'État apporte ses efforts. » Dans un article en date du 23 septembre 1975, M. le ministre de l'équipement confirmait lui-même que la nouvelle loi sur l'urbanisme devrait constituer une loi sur l'environnement naturel. » JO AN 7 avril 1976

Rapporteur : « La commission de la production et des échanges a jugé qu'une telle préoccupation était parfaitement louable et justifiée. Mais elle a estimé qu'en la forme il était fait un usage abusif du terme écologie, qui est loin d'être défini et qui, dans son sens strict, ne désigna rien d'autre que les rapports d'une espèce donnée avec son environnement. »

Ministre de l'équipement : « Nous considérons que, de plus en plus, il faut prendre en compte les préoccupations d'ordre écologique, même si elles sont mal connues ou si elles ne sont pas toujours défendues par des gens dotés du sens de la mesure. Puisque nous avons marqué très clairement qu'il s'agissait d'un objectif national auquel l'État devait apporter tous ses efforts, nous sommes donc favorables à la substitution aux mots : a ou historique s, des mots : « historique ou écologique s. »

écologiques » M. Robert Galley, ministre de l'équipement lors des débats parlementaires de la loi de 1976 à l'Assemblée Nationale.

Cet urbanisme vers la gestion de l'espace va se poursuivre avec la Loi Defferre de 1983 qui va participer à l'émergence du développement d'urbanisme et avec la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain dans les années 2000 qui va créer les plans locaux d'urbanisme.

Pour voir véritablement s'intégrer la biodiversité et les valeurs écologiques dans les documents d'urbanisme il faut attendre la Loi Grenelle 1. La loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1) introduit explicitement la biodiversité dans les principes généraux de l'aménagement du territoire : dans l'article L110 du code de l'urbanisme « la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ».

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2) inscrit cet objectif explicitement dans les objectifs des plans locaux d'urbanisme, ce qui n'était pas toujours le cas jusque-là puisque cela valait pour l'aménagement du territoire dans sa globalité dans les objectifs globaux mais pas à l'échelle locale des documents d'urbanisme.

Les continuités écologiques sont désormais inscrites dans le code de l'urbanisme (articles L. 121-1 sur les SCOT/POS/CC et suivants, L 122-1-1, L 123-1 et suivants) avec des objectifs « de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation de ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques ». Selon décret d'application de 2012 de l'article 53 de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, le PLU peut désormais *identifier* les continuités écologiques.

Néanmoins, il faudra encore attendre la loi ALUR de 2014 pour que ces outils soient prescriptifs. Les grands principes énoncés dans les lois Grenelles en ce qui concerne la biodiversité ne vont finalement s'opérationnaliser qu'à partir de cette date.

L'article 157 de la loi ALUR indique que la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et que les PLU pourraient définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation.

« Le règlement peut, en matière de caractéristiques architecturale, urbaine et écologique : [...] Identifier et localiser les éléments de paysage [...] notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des **continuités écologiques** et définir, le cas échéant, les **prescriptions** de nature à assurer leur préservation » Article 157 de la loi ALUR (Article L151-19 du code de l'urbanisme)

Enfin, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016 dote les PLU d'un nouvel outil pour la biodiversité qui correspond aux espaces de continuités écologiques, avec la création d'un nouveau zonage spécifique à la biodiversité pour les PLU, les « espaces de continuités écologiques ».

Que retenir globalement de cette évolution ?

L'écologie est quasi absente des débats sur l'urbanisme avant 2009 et même après 2009 on observe une évolution très graduelle vers la prise en compte de la biodiversité dans l'urbanisme. La biodiversité rentre dans les principes généraux de l'aménagement du territoire, mais il faut attendre 2014 pour qu'il y ait véritablement des outils prescriptifs qui soient créés au service de la protection de la nature dans le code de l'urbanisme.

Les PLU ne sont donc pas à l'origine des objets de protection de l'environnement ou de la biodiversité. Les modalités de passage du POS au PLU dans les années 2000 ont été commencées afin de faciliter l'application des prises de décisions nationales en termes de protection de l'environnement. Néanmoins, cette prise en compte reste très timide. Comme le mentionne la synthèse Ae-Mrae 2018²²⁹ *« la difficulté, pour les collectivités notamment, de prendre en compte les questions environnementales à la bonne échelle d'espace et de temps, pour pouvoir donner à la démarche d'évaluation environnementale le meilleur effet possible. Si les SCoT ne traitent pas de manière assez claire et directive les questions qui sont à leur échelle et celles des PLUi et des PLU, les évaluations environnementales de certains projets, initiées alors que les terrains sont déjà achetés, sont alors limitées et peuvent conduire à des impasses, les Autorités environnementales ne pouvant alors que constater des situations insatisfaisantes, voire bloquées ou illégales »*

Ces pratiques sont donc relativement récentes, et c'est pourquoi il est intéressant d'essayer de déterminer la manière dont les acteurs qui sont en charge d'élaborer ces plans locaux d'urbanisme ont appréhendé ces nouveaux documents d'urbanisme.

L'outil qui peut permettre de les sensibiliser et de les aider à mieux prendre en compte ces enjeux, est notamment l'évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale pour les documents d'urbanisme est relativement récente même si des parlementaires avaient proposé de réaliser d'une étude d'impact sur les documents d'urbanisme dès 1976 ou en 1982 au cours des discussions principales lois d'urbanisme.

Quant à l'étude d'incidence, elle fait aussi partie de l'étude d'impact pour les plans et programmes et donc notamment pour les documents d'urbanisme, elle est relativement récente également.

Il faut attendre la transposition de la directive européenne de 2001 sur les plans programmes, pour qu'en 2004 les plans locaux d'urbanisme susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement fassent l'objet d'une évaluation environnementale. Jusque-là, c'est l'État qui devait s'assurer que les documents d'urbanisme respectaient bien les grands principes des documents d'urbanisme (équilibre entre urbanisation, espace rural et espaces de nature, mixité sociale, préservation des ressources naturelles...) mais cela n'obligeait pas les communes à se doter d'un rapport d'incidence environnemental.

« Font l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions prévues par la présente section : [...] 4° Les plans locaux d'urbanisme susceptibles d'avoir des effets notables sur

²²⁹ Rapport Ae-MRAe une communauté d'Autorités environnementales Synthèse annuelle 2018, 72 p.

l'environnement compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés » [...] » Article 3 de l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004.

En 2012, ils relèvent de la procédure du cas par cas, c'est-à-dire d'une autorité environnementale qui déterminent si le plan local d'urbanisme sera soumis ou non à une évaluation environnementale suivant les incidences qu'ils peuvent avoir sur l'évaluation de l'environnement.

Enfin, comme on l'a vu précédemment, c'est en 2016 qu'on voit se dessiner le paysage actuel de l'évaluation environnementale avec une étude d'incidence qui va être évaluée par les missions régionales d'autorité environnementale qui s'occupent d'abord principalement des plans et programmes. Les PLU/PLUi représentent alors 75% de leurs avis.

Un plan d'urbanisme peut donc être soumis ou non à évaluation environnementale. C'est la mission régionale d'autorité environnementale qui décide en fonction de son évaluation au cas par cas. On voit qu'en fonction des missions régionales d'autorité environnementale, cette proportion des décisions de soumission varie fortement : en Bretagne, 30 % des PLU sont soumis à évaluation environnementale, tandis que ce sont respectivement seulement 6 % ou 10 % aux Pays de la Loire ou dans le Centre Val de Loire.

Comme nous l'avons vu, en matière de cas par cas, l'absence de décision explicite de soumission vaut soumission. Comme évoqué plus haut, les documents d'urbanisme ont, selon les régions, fait l'objet de proportions plus ou moins importantes d'absences d'avis. Cette proportion, qui a pu atteindre jusqu'à 60% en Auvergne Rhône-Alpes au cours des deux premières années d'existence de la MRAe n'est pas nécessairement dépendante du nombre de dossiers soumis à la MRAe : la région Grand Est par exemple avait à peu près autant d'avis à rendre que la région Bretagne en 2017, mais pourtant la région Grand-Est a donné l'ensemble de ses avis durant cette année 2017²³⁰.

D'une façon générale et au-delà des documents d'urbanisme, on peut lire dans la synthèse annuelle 2017 Ae-MRAe, que la démarche d'évaluation environnementale reste un exercice encore mal pratiqué ou accepté par la majorité des porteurs de projet. D'une part, en général, les analyses d'impact sont insuffisantes et assez mal réalisées d'après les Missions régionales d'autorité environnementale, notamment ce qui concerne les zones Natura 2000. D'autre part, la séquence ERC reste encore largement méconnue et mal mis en œuvre par ces collectivités.

²³⁰ Ces données sont issues des rapports d'activité des Missions régionales d'autorité environnementale.

Chapitre 7 : Quelle intégration de l'approche paysagère dans l'évaluation environnementale ?

Le traitement du paysage a fortement oscillé depuis le milieu du 19^{ème} siècle dans les sciences sociales. Il a tout d'abord été considéré dans une approche strictement objet, avec les penseurs Vidal de la Blache et Ratzel²³¹, où il se résumait à la dimension matérielle du territoire. Puis une approche strictement sujet a été défendue dans les années 1970 par le géographe Alain Roger, où le paysage ne pourrait exister que par le regard qu'on porte sur lui. Aujourd'hui, il est communément admis que le paysage ne peut être considéré strictement dans sa dimension objet ou sujet, mais à l'interface des deux. On peut ainsi considérer le paysage comme un objet construit par les pratiques sociales en interaction avec des processus biophysiques²³². Le paysage est à la fois « la réalité » - le support physique né de l'histoire de la terre et le plus souvent façonné par l'activité humaine²³³, « l'image de cette réalité », les représentations que l'on a de l'objet, et les « références culturelles à partir desquelles cette image se forme »²³⁴. « Il est donc construit par une histoire collective et individuelle, baignant dans l'imaginaire, dans la sensibilité et l'affect, héritant de symboles et de traditions dans l'échange et les rivalités de pouvoir qui définissent la réalité sociale. » (Marcel, 2009). L'étendue de ce concept naît de la complexité des rapports entre temps long/temps court, objectivité/subjectivité, nature/société, petite échelle/grande échelle. La société étant en constante mutation, les dynamiques économiques, agricoles, environnementales, remodelent constamment les formes et représentations des paysages, qui, la plupart du temps, se superposent autant matériellement dans l'espace que mentalement.

La notion de paysage revêt aussi aujourd'hui une dimension projective de l'espace où les représentations de ces lieux et attentes qu'ils génèrent sont convoquées. Il ne s'agit plus de figer l'objet paysage, l'organisation de ses formes, mais d'utiliser la notion pour produire une vision dynamique de projet de territoire, en mettant autour de la table les acteurs et en définissant les enjeux et priorités de l'espace concerné²³⁵.

²³¹ Luginbuhl, Y. (2012). La Mise en scène du monde. Construction du paysage européen: Construction du paysage européen. Cnrs.

²³² Luginbühl, Y. (2004, December). Bien-être individuel et social et paysage. In Conférence de la convention euro.

²³³ Marcel, O. (2009). L'espace citoyen. Le paysage comme outil de l'action démocratique. Bédard M.(dir.).

²³⁴ Dubost, F., & Clergue, L. (1995). Mon paysage. Le paysage préféré des Français. Editions Marval.

²³⁵ Sgard, A. (2010). « Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun. Développement durable et territoires ». Économie, géographie, politique, droit, sociologie, 1(2).

Le traitement du paysage dans les politiques publiques est soumis par le développement de deux approches qui se succèdent dans le temps mais qui perdurent aujourd'hui. Dans un premier temps, le paysage est saisi par les défenseurs de l'esthétique et du pittoresque visant à patrimonialiser, en fixant ses formes, des sites considérés comme exceptionnels (Lois 1906 et 1930, ZPPAUP-AVAP). Et dans un deuxième temps, le paysage, considéré alors pour lui-même, devient un objet de l'aménagement du territoire (Loi PNR 1967, Loi paysage 1993, Loi SRU, CEP) où il faut le gérer, le maîtriser et le réguler²³⁶ (Davodeau, 2021). Cohabitent ainsi dans les politiques publiques deux approches de la gestion des paysages : une approche visant à figer des paysages patrimoniaux et une approche visant à gérer des paysages ordinaires, du quotidien.

La loi dite « Paysage » en 1993 est la première loi entièrement dédiée à la question paysagère même si elle ne le définit pas formellement. Elle pose néanmoins les bases d'un traitement du paysage en termes de cadre de vie ordinaire, et donne les outils nécessaires (à travers décret 1995) permettant aux collectivités territoriales de traiter les enjeux paysagers à travers des démarches spécifiques : les atlas, plans, chartes et contrats de paysage. En outre, certaines procédures existantes devront dès lors intégrer une réflexion paysagère : documents d'urbanisme, permis de construire, ZPPAU, aménagement foncier, PNR.

Il faudra attendre la Convention Européenne du Paysage, 2000, pour avoir une définition juridique claire de la notion de paysage : « le paysage désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». En outre, elle établit le lien entre enjeu socio-politique du paysage et participation du public dans les processus d'aménagement. La notion de paysage revêt alors une dimension projective de l'espace où les représentations de ces lieux et attentes qu'ils génèrent sont convoquées. Il ne s'agit plus de figer l'objet paysage, l'organisation de ses formes, mais d'utiliser la notion pour produire une vision dynamique de projet de territoire, en mettant autour de la table les acteurs et en définissant les enjeux et priorités de l'espace concerné²³⁷.

Ratifiée en 2006, par le Parlement français, la formulation d'objectif de qualité paysagère est introduite dans le code de l'urbanisme et doit être intégrée dans les PADD des documents de planification. Les élus locaux, étant les garants en dernier ressort de la responsabilité de l'aménagement des territoires, doivent alors intégrer des objectifs de qualités paysagères dans leurs documents d'urbanisme pour penser en cohérence urbanistique le devenir de leur territoire.

Finalement, comme le souligne Lolita Voisin en 2014, le ministère en charge du paysage, actuellement le ministère de la transition écologique, endosse davantage un rôle de conseiller et de centre de ressources que de législateur. De nombreux documents sont ainsi publiés visant à transmettre les orientations politiques en matière de paysage et à fournir un cadre méthodologique relatif aux outils prévus par la loi (atlas de paysage, plans de paysage), aux problématiques

²³⁶ Hervé Davodeau, L'action paysagère – Construire la controverse, Quae, 2021, 168 p.

²³⁷ Sgard, A. (2010). « Le paysage dans l'action publique: du patrimoine au bien commun. Développement durable et territoires ». Économie, géographie, politique, droit, sociologie, 1(2).

spécifiques telles que les projets éoliens²³⁸, et aux modalités de sensibilisations et de formation des acteurs locaux²³⁹.

Dans ce chapitre nous allons nous intéresser à la manière dont les dimensions paysagères sont prises en compte dans l'évaluation environnementale. Dans cette perspective, il nous a paru intéressant de combiner une mise en perspective historique, basée sur l'analyse de la manière dont le paysage est appréhendé dans les études d'impact depuis les années 70 (A), et dans un second temps une analyse ancrée dans un territoire et centrée sur des études de cas d'avis de la MRAe, afin d'étudier plus précisément la façon dont la question est abordée et prise en compte (B).

A. L'analyse des études d'impact par la focale de l'approche paysagère

Pour mieux comprendre la façon dont les études d'impact ont progressivement intégré l'approche paysagère, nous avons étudié différentes études d'impact sur une période allant de 1978 à 2020. Les développements qui suivent s'appuient sur l'analyse de ces études d'impact. Nous y examinons successivement ce qui caractérise la prise en compte de l'approche paysage puis la manière dont celle-ci est articulée ou non avec les enjeux écologiques.

Comme on va le voir, les approches paysagères mobilisées dans les différentes études d'impacts analysées ont pour trait commun le fait de s'attacher à une description de la matérialité de l'espace où les ensembles géographiques sont brossés à grand trait. Toutefois, nous pouvons observer une complexification progressive de l'approche paysagère au cours du temps. Nous adopterons une lecture chronologique pour illustrer l'évolution de l'approche paysagère dans les EI.

1. Une approche paysagère essentiellement fondée sur l'analyse de la matérialité de l'espace, mais qui se complexifie au cours du temps

Les premières études d'impact étudiées (1978 et 1988) s'attachent à la présentation d'une description extrêmement succincte des ensembles paysagers.

“une grande vallée très plate, entièrement cultivée. Les arbres bordant les rives des canaux et cours d'eau naturels. (...) un grand fleuve large que l'on découvre parfois difficilement car il est

²³⁸ Voisin, L. (2014). « Gouverner la complexité? Étude du paysage comme expérience de gouvernance pour les acteurs publics locaux (Blois, Nevers, France) ». *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 10(1), 115-162.

²³⁹ Baccaini B., Brentrup S., Thibault J-P., 2022, sensibilisation et formation des élus locaux à l'approche paysagère, rapport ministère de la transition écologique.

entièrement canalisé entre d'immenses digues rectilignes" (Voie nouvelle des bords du Rhône, 1988).

Une focale forte est portée sur une approche pittoresque du territoire avec l'identification des sites d'intérêt patrimonial qu'ils soient naturels ou bâtis sous forme de liste, par projet. Un vocabulaire lyrique y est associé.

"la grande paix dont jouissent ces lieux, ainsi que la présence toute proche d'eaux libres et de bonne qualité constituent un facteur favorable au retour progressif à l'état de vraie nature" (Voie nouvelle des bords du Rhône, 1988).

Les méthodes associées à ces descriptions sont elles aussi extrêmement minimalistes et se résument à la présentation de quelques clichés photographiques. Est ainsi donné à voir quelques points de vue pittoresque du site du projet.

Les études d'impact étudiées à travers les projets de la RD68 (1998) et du contournement de Gap (2011) témoignent d'une montée en complexité dans l'appréhension du paysage.

Elle est somme toute relative avec le projet de la RD 68. Le fondement de l'analyse est toujours porté sur une description de la matérialité du paysage, avec une entrée d'analyse très orientée vers la perception visuelle du paysage. Une identification d'unités paysagères est faite au regard des possibilités de dégagement visuel qu'elles offrent, notamment sur le Pic St Loup. La conclusion le résume d'ailleurs très explicitement.

"enjeux paysager : mise en scène du pic st loup pour les usagers de la voie quel que soit les unités paysagères traversés". (RD 68, 1998)

Il apparaît tout de même de manière succincte une identification de dynamique de trajectoire avec la mention d'usages récréatif et agricole sur le site. Nous pouvons également observer des premières mentions dans le descriptif analytique de dispositifs réglementaires particuliers de POS. En termes de méthode, apparaît à travers cette étude d'impact la mention explicite de la réalisation d'une analyse paysagère avec, notamment, la définition d'unité paysagère pour lire et décrire l'espace (même si elle est très partielle et étroite) à travers une démarche cartographique, toujours associée à de nombreux clichés photographiques (fig.). Ce vocabulaire spécifique n'est pas sans rappeler le contenu de la Loi paysage de 1993 qui instaure juridiquement les notions d'unité paysagère, d'élément paysager et de structure paysagère. Nous pouvons faire l'hypothèse que ce cadrage législatif participe indirectement à une montée en compétence de la prise en compte de la notion de paysage dans les EI.

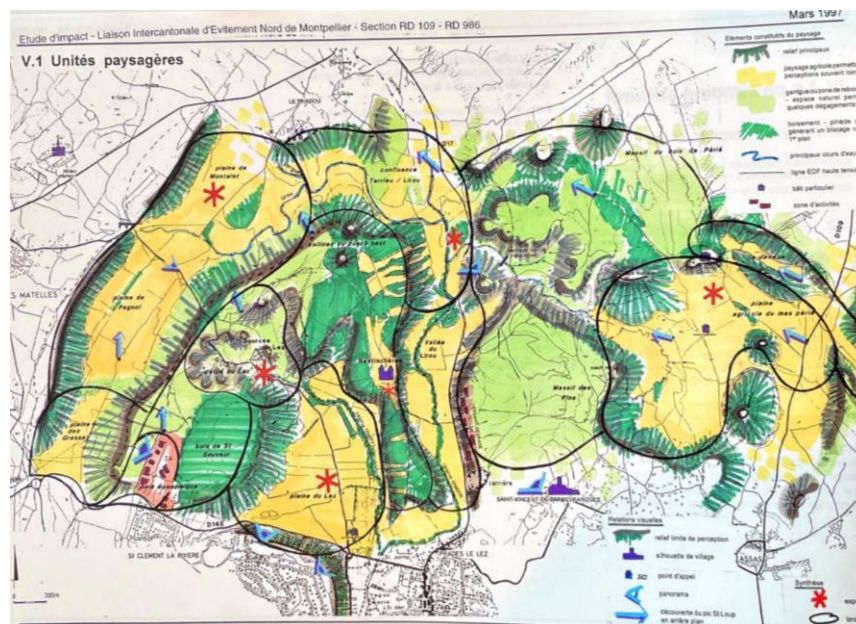


Figure 4. Unités paysagères, Étude d'impact RD 68, 1998

L'étude d'impact du contournement de Gap illustre un tournant dans l'appréhension paysagère du territoire dans ces documents. Si la description matérielle des paysages prend une place toujours significative avec un volet patrimonial fort, la volonté de traiter le paysage par les enjeux qu'il soulève est une évolution notable. L'analyse est ainsi moins portée sur la dimension pittoresque du territoire, et présente les dynamiques à l'œuvre dans la constitution de ces paysages.

« La pression urbaine s'exerce au fur et à mesure sur les coteaux agricoles et notamment les terrasses de Charance. La maîtrise de l'urbanisation péri-urbaine est un des enjeux majeurs paysagers du gapençais, couplé au traitement des zones commerciales d'entrée de ville qui ne permettent pas actuellement une transition ville-campagne harmonieuse. » (Rocade centrale de Gap dite de Charance, 2011, p.50).

Autre évolution notable, le discours s'appuie explicitement sur des documents cadres qui traitent explicitement du paysage, comme l'atlas²⁴⁰ du paysage des Hautes Alpes. Une montée en compétence s'observe avec la remobilisation d'enjeux - identifiés dans ces documents - sur les espaces ordinaires qui étaient jusqu'alors peu mentionnés dans les EI : *« les enjeux de réhabilitation / requalification des espaces existants n'ayant pas une forte qualité paysagère actuellement mais recelant un potentiel (il s'agit essentiellement d'espaces urbains). »* (Rocade centrale de Gap dite de Charance, 2011, p.51).

Concernant l'étude d'impact du projet éolien de Berlure (2020), la dimension notable spécifiquement pour la partie paysagère du document est la complexification de la méthode déployée pour justifier la prise en compte du paysage dans l'étude d'impact. Les documents cadres, comme la mobilisation de l'atlas du paysage de l'Aisne ou le document guide des études d'impacts des projets de parcs éoliens terrestres, permettent l'exposition des différents enjeux du territoire.

²⁴⁰ Document institué par la loi paysage de 93.

S'adjoit ici à l'analyse, une lecture paysagère construite autour de l'imbrication de trois périmètres d'études fondée sur la perception visuelle du projet à différentes distances. La topographie du site devient alors une variable déterminante. Une ébauche de prise en compte d'une variation des sensibilités des villages au projet éolien, s'appuyant sur la proximité visuelle des villages au projet éolien, est évoquée. Même si la définition de cette sensibilité est somme toute très sommaire, cet indicateur reconnaît alors implicitement que le projet aurait un impact paysager pour les populations du territoire.

Mais sur le fond l'approche diffère peu de ce que nous avons pu identifier dans l'EI de Gap. Le traitement de l'implantation du projet se fait au prisme de l'exceptionnalité des espaces : « *le site éolien est en dehors des sites inscrits et classés. Le site éolien est en dehors des paysages emblématiques.* » (Berlure, 2020) justifiant ainsi en creux, l'opportunité du projet sur ce site. En définitive, nous pouvons observer un flou assez manifeste dans ce que recouvre le paysage d'une étude d'impact à une autre. Si paysage et sites dans un premier temps, puis ensuite paysage et patrimoine culturel sont très souvent associés, la question par exemple du cadre de vie ne l'est pas forcément (comme par exemple EI Rocade centrale de Gap dite de Charance, 2011).

La dimension subjective du paysage est la grande absente des approches paysagères développées par les auteurs des études d'impact étudiées. L'analyse du paysage apparaît objectivée à travers une description spatiale de la composition du paysage, en omettant délibérément la subjectivité que l'auteur prend dans sa propre retranscription de l'espace. La prise en compte des représentations sociales potentielles des usagers, habitants des territoires concernés par les projets est inexistante et non discutée, mise à part la première étude d'impact étudiée. Pour le projet de Brassilly, la dimension subjective est explicitement mentionnée.

« L'impact paysager ne peut être apprécié de manière totalement objective. Cette appréciation dépend de l'expérience sociale culturelle affective de l'observateur, mais surtout de sa connaissance du site, préalablement à l'aménagement et de son attitude psychologique face à la modification du paysage. Les signes de la présence de l'homme et de son action sur la nature peuvent être perçus de façon rassurante ou agressive selon les individus. Néanmoins, on a essayé de rassembler dans les pages suivantes, un certain nombre d'éléments objectifs permettant de mieux situer l'importance des modifications apportées au paysage. » (Chute de Brassilly II, 1978)

Cette citation un peu longue est intéressante à analyser dans ce qu'elle nous dit de la conception véhiculée de la subjectivité du paysage. Elle s'incarne à l'échelle de l'individu - non du groupe social - et dans un registre émotionnel. Si cette étude d'impact de 1978 a le mérite de reconnaître une subjectivité au paysage - approche systématiquement évacuée des autres EI analysées - elle tend néanmoins à discréditer son traitement. Dans ce raisonnement, la significativité de l'impact du barrage ne peut pas être mesurée car étant nécessairement subjectif à chaque individu. Cette absence d'enquête auprès des usagers de l'espace, et ainsi de la reconnaissance d'une potentielle significativité du projet sur l'espace pour ces derniers, a pour conséquence directe un arbitrage entre les variantes du projet déconnecté des attentes sociales locales.

2. L'effet significatif du projet sur le paysage souvent minimisé

Lorsque la significativité des effets du projet sur le paysage est traitée, la justification se fait quasi systématiquement en faveur du projet. Premier cas de figure, le projet s'intègre au paysage de par sa disposition morphologique dans l'espace.

“Les zones traversées par le projet, hormis celles de la RD109 et la RD17, ne sont pas en situation visuelle d'enjeux forts, et ceci grâce au calage du fuseau qui évite une mise en scène de la route à partir des lieux résidentiels du secteurs” (RD 68, 1998, p.127)

“le projet est conçu pour suivre la butte en partie basse en respectant ce rideau d'arbres. De la sorte, la route ne sera visible des habitants de la plaine qu'en hiver. Le cadre ne sera pas modifié pour eux grâce au respect de ces arbres” (p.23, Voie nouvelle des bords du Rhône, 1988)

Deuxième cas de figure, le paysage étant déjà fortement anthropisé, le projet n'apportera pas de préjudice particulier au lieu, et permettra même à la mise en valeur du paysage.

“les paysages seront surtout affectés par les ouvrages d'art des échangeurs. On constate dans tous les cas que ces ouvrages viennent compléter ceux qui ont été réalisés (au préalable) par la Compagnie Nationale du Rhône. Ils appartiennent à la même culture de l'ère industrielle et donc ne portent pas atteinte à des paysages naturels vierges. Ces ouvrages seront beaux en eux même grâce à la pureté des lignes que permet d'obtenir la technique contemporaine. Cette beauté sera soulignée par le modelé des terrassements d'accompagnement et les plantations correspondantes.” (p.39, Voie nouvelle des bords du Rhône, 1988)

Cette modalité de justification est toujours d'actualité. Pour preuve, en 2016, le développement éolien déjà présent sur le territoire conduit à construire une identité paysagère propre à lieu. Un nouveau projet contribuerait à renforcer cette identité.

*“La présence déjà significative du développement éolien sur le périmètre d'étude doit faire désormais **considérer les ensembles éoliens non plus comme étant dans le paysage mais faisant paysage**. Le site du projet est déjà occupé par des parcs en service, qui suivent globalement une trame d'implantation axée sur la direction principale Nord-ouest / Sud-est.” (p.127, Berlure, 2020)*

Troisième cas de figure, l'effet significatif de l'ouvrage sur le paysage est même positif. Le projet devient une ressource pour l'appréhension paysagère du territoire. Pour les usagers de l'infrastructure RD68 ou du contournement de Gap, l'ouvrage permet la découverte paysagère du territoire.

« Le projet calé au nord des sources du Lez trouve son identifiant paysager dans la silhouette du pic St Loup et la montagne d'Hortus. Ma découverte de cet ensemble sous divers angles, avec des premiers plans variés, se fait sous formes de « flashes » au gré des diverses fenêtres visuelles dégagées par le projet. » (Rocade centrale de Gap dite de Charance, 2011, p.129)

« La perception des usagers sera modifiée puisque la route va passer en milieu agricole et en milieu urbain. Il serait intéressant de valoriser les vues depuis la route. » (Rocade centrale de Gap dite de Charance, 2011, p. 274)

Toutefois, un tournant s'observe depuis une dizaine d'années dans l'évaluation de la significativité des projets sur le territoire dans les études d'impacts. Même si les objectifs semblent peu évoluer, quand il s'agit de transformer l'espace, dans le cas de la rocade de Gap et du projet éolien de berlure, nous pouvons observer une reconnaissance d'un potentiel impact des projets sur le paysage.

Le projet routier aura un impact au niveau des espaces naturels et agricoles qui vont être modifiés. Les perceptions sur et depuis la nouvelle infrastructure sont réelles. La route sera visible depuis le domaine de Charance. Elle sera également perceptible par les habitants des maisons présentes de part et d'autre de la voie. L'intégration paysagère sera un élément primordial du projet. (Rocade centrale de Gap dite de Charance, 2011, p.274)

Pour Berlure, l'identification d'une méthode pour évaluer les impacts significatifs du parc éolien sur le territoire est formulée. La notion de « sensibilité » apparaît associée à un gradient (faible, modéré, signifiant).

« Les conséquences visuelles envisageables d'un projet éolien sur le grand paysage, mais aussi sur le site du projet ou encore sur les éléments patrimoniaux, sont regroupées sous le terme de "sensibilités". Celles-ci s'appuient à la fois sur des critères objectifs et subjectifs et s'opèrent ainsi à différents niveaux d'échelles. L'examen de ces sensibilités sert in fine à établir les conditions de possibilité, d'impossibilité ou de restriction de l'implantation de l'éolien. » (Berlure, 2020, p.127)

Les critères, qui permettent d'identifier ces sensibilités, s'appuient sur une analyse de la prégnance des éoliennes dans le paysage à travers « la lisibilité, l'homogénéité et l'occupation visuelle à l'horizon » du projet (p.169). Des outils graphiques sont mobilisés pour étayer le propos à travers des coupes de terrain, des photomontages, et des diagrammes d'encerclement théorique.

« En effet, le développement de cette forme d'énergie implique une transformation du paysage, fait d'ailleurs inhérent au paysage en lui-même : celui-ci est soumis à des dynamiques d'évolution. L'implantation d'éoliennes en fait partie. Révéler les sensibilités d'un paysage ou d'un site, c'est donc procéder à l'évaluation de ses capacités de transformation et à leur cohérence. » (Berlure, 2020, p. 127)

Mais l'utilisation ici du terme de sensibilité provoque une ambiguïté. Les sensibilités du paysage formulées sont construites par l'expertise du bureau d'étude. Alors même que l'implantation éolienne est au cœur d'un certain rejet social pour son impact dans le paysage, aucune enquête n'est proposée en termes de méthodologie pour éprouver les représentations paysagères des habitants du site. Or la convention européenne dans sa définition du Paysage, comme « partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (convention européenne du paysage, 2000) place la nature de la sensibilité au paysage du côté des représentations sociales des populations. Ainsi, dans les faits la sensibilité évoquée dans l'étude d'impact, classée par un gradient, est déterminée par une analyse experte mais distance du site du projet.

Enfin, il est important de souligner que les impacts significatifs, pour Berlure comme pour Gap, sont formulés au temps T du projet réalisé. Aucune méthode n'est déployée pour évaluer les

impacts à plus long terme. Comme nous le soulignons plus haut sur la dimension écologique, la vision dynamique évolutive du territoire et les interactions avec le projet du point de vue environnemental est peu, voire pas, anticipé. Il en est de même pour le volet paysager.

3. L'argument paysager, un alibi dans la présentation des variantes ?

De manière générale, le paysage est très peu évoqué dans l'argumentation des variantes des différents projets. Lorsque le paysage y est mentionné, seule sa dimension esthétique est mise en avant et nivelle la complexité entendue de la notion. Ainsi, dans un premier temps, le traitement du paysage se fait à travers le déploiement d'un vocabulaire lyrique, comme en témoigne l'extrait suivant.

« (il s'agit de) frapper l'imagination des visiteurs. On pourra admirer durant le parcours, des structures métalliques insolites aux vives couleurs. Les ponts construits feront l'objet d'une recherche esthétique poussée » (Voie nouvelle des bords du Rhône, 1988)

« Ces ouvrages seront beaux en eux même grâce à la pureté des lignes que permet d'obtenir la technique contemporaine » (Voie nouvelle des bords du Rhône, 1988, p.39)

Plus les études d'impact sont récentes, plus le traitement de la question paysagère dans les variantes monte en compétence, à l'instar de son analyse dans l'état initial. Mais l'argument esthétique reste central.

Ainsi, dans le cas de Berlure, l'argument paysager est explicitement mentionné dans le choix des variantes sous la notion de sensibilité paysagère (évoqué plus haut). Même si cet indicateur, résultat des trois sous-critères lisibilité, l'homogénéité et l'occupation visuelle à l'horizon, cherche à objectiver la prise en compte du paysage dans le choix des variantes, il inscrit à nouveau la question paysagère dans une dimension esthétique.

« Dans un paysage de plateau ouvert comme l'est celui où se tient le présent site du projet, tout élément vertical possède un rayonnement visuel important. Autrement dit, un projet éolien s'avèrera particulièrement visible. Il est donc nécessaire de produire une structure géométrique d'implantation qui soit lisible et compréhensible au premier regard. Au vu du contexte paysager du secteur de la zone d'étude, l'implantation du projet en lien direct avec les lignes d'éoliennes existantes est à privilégier, soit en ligne droite ou en ligne composite. Les variantes d'implantation en bouquets ne sont pas adaptées pour le présent projet ». (Berlure, 2020)

Cette citation illustre l'importance encore manifeste, mais non explicite, de la sitologie dans de l'implantation paysagère du projet. Les règles de composition spatiale, déterminées en fonction de la lisibilité / homogénéité / occupation visuelle de l'horizon etc., oriente à la manière de concevoir le projet. L'ambiguïté se situe dans la mobilisation de ses règles, présentées comme universelles, sans toutefois s'appuyer sur les représentations des usagers du territoire.

Mais, *in fine*, quels que soient les projets étudiés, les variantes sont arbitrées au regard d'enjeux qui dépassent la question paysagère et même environnementale. Les arguments économiques,

fonciers et techniques sont les actants des arbitrages entre les variantes. Si nous reprenons Berlure, où le souci du paysage est manifeste, l'étude du choix, du nombre et de l'organisation des critères dans le tableau de synthèse des 4 variantes proposées (p. 170), nous révèle que les critères techniques et de sécurité au tiers sont les principales variables déterminant l'emplacement du parc éolien. En outre, des entretiens (Chef de projet, Soleil du midi, 2022 ; Cheffe de projet, MATUTINA, 2023) effectués auprès des bureaux d'études paysage associés à des projets éoliens, nous confirment que les arbitrages entre les variantes se font quasi systématiquement à l'aune de la disponibilité du foncier.

4. La nécessaire intégration paysagère du projet visant à son effacement dans le territoire

Il apparaît à l'analyse des différentes études d'impact, la mention quasi-systématique de mesures paysagères visant à intégrer ledit projet dans leur site. Cela témoigne, implicitement, de la reconnaissance d'impacts des projets sur les territoires. Ces intégrations paysagères des ouvrages cherchent à minimiser l'incidence en masquant l'objet du projet. Une volonté d'effacement du projet dans le paysage est ambitionnée à travers deux moyens récurrents dans les projets étudiés : le remblaiement et la végétalisation.

« La revégétalisation des cicatrices et qui concerne toutes les surfaces touchées par les terrassements en déblai comme en remblai » (p.134, RD 68)

« Le traitement paysager inclura les protections acoustiques qui protégeront les quartiers environnants. Les nombreuses plantations d'arbres le long de la voie et notamment côté nord permettront de créer une trame verte essentielle au maintien de la diversité écologique locale. » (p. 21, Gap)

« La réalisation de merlons de terre s'accompagne d'enherbement, voire de plantations. » (p.274, Gap)

La séquence ERC qui s'applique à la notion de biodiversité conduit à une réplique de cette logique dans le traitement de la question paysagère dans l'étude d'impact. Elle se traduit par le masquage de l'infrastructure. Or la recherche d'une compensation de la transformation paysagère apparaît comme une chimère. Le paysage, étant foncièrement mouvant par les dynamiques constantes des transformations spatiales socio-économiques et environnementales, ne peut être compensable.

En outre, le cas de Berlure, nous apporte une nouvelle sémantique dans le traitement paysager du parc éolien. L'impact paysager du projet ne pouvant être compensé, des mesures d'accompagnement sont proposées. L'objectif est affiché sans détours.

*« Des mesures d'accompagnement du projet, souvent d'ordre économique ou contractuel, **visant à faciliter son acceptation ou son insertion** telles que la mise en œuvre d'un projet touristique ou d'un projet d'information sur les énergies. » (p.347, Berlure, 2020)*

Ainsi est proposée, dans le cadre de ce projet, une mesure paysagère d'accompagnement visant organiser une « *bourse aux arbres ouverte aux habitants* » (p.353, Berlure, 202)²⁴¹. Cette disposition, outre le fait qu'elle est réservée aux habitants vivant à moins d'un kilomètre du parc éolien, vise à favoriser - ou à acheter ? - l'acceptabilité du projet des populations.

5. L'analyse des études d'impact par la focale de l'approche commune paysagère et écologique

Approche commune écologique et paysagère, qu'entend-nous par-là ?

Lorsqu'un projet est en cours d'élaboration, il doit s'implanter, à un moment donné, dans un territoire qui présente des dynamiques propres, qu'elles soient écologiques, économiques, climatiques, paysagères ou populationnelles.

Ces dynamiques ne sont pas indépendantes les unes des autres. Le paysage évolue, et ses usages sociaux également, en fonction des appropriations de la population, d'événements climatiques extrêmes (tornades ou inondations), de modifications dans l'aménagement du territoire bâti, ou encore de certains processus écologiques (eutrophisation). Or, si la population change, par exemple démographiquement, ou en termes de pratiques, alors les usages sociaux du paysage changent avec. Identiquement, si certaines parties du territoire sont désignées comme « réserves » ou bien sont détruits, alors les usages de ces territoires peuvent changer, et de fait, modifier les comportements des populations alentour.

Le paysage, au travers des usages sociaux qui lui sont associés et des configurations de l'espace, est de fait, intrinsèquement lié aux processus écologiques et à la diversité biologique qui évoluent, partiellement ou totalement, en son sein. Cependant, il n'existe pas vraiment, à l'heure actuelle, de

²⁴¹ Cette mesure est un projet végétal collaboratif avec la population des environs du projet, sous réserve de faisabilité locale. Il s'agit de l'organisation d'une "Bourse aux arbres fruitiers", destinée en priorité aux habitants des communes de Renansart, Surfontaine et Villers-le-Sec. Expérimenté avec succès depuis une vingtaine d'années dans certaines régions, le principe consiste à réaliser un achat groupé d'arbres fruitiers, en pépinières, par le pétitionnaire. Cette mesure est ainsi destinée directement aux habitants afin que chacun puisse planter un ou plusieurs arbres fruitiers dans son jardin, grâce au concours financier du pétitionnaire, et contribuer ainsi à entretenir ou restaurer la ceinture jardinée et fruitière autour des villages, des hameaux et des fermes isolées, renvoyant ainsi à l'image antérieure du territoire qui accueillait des vergers aux pourtours des villages. Ainsi l'évolution entre 1953 et 2013 de Surfontaine montre la ceinture des jardins en « lames de parquets » à l'arrière des habitations. Autour du village, des zones de vergers sont situées entre le village et les champs ouverts. Cette ceinture de jardins et de pré-vergers, où les fruitiers étaient très présents, fonctionnait comme un espace- tampon entre la plaine ouverte et l'habitat.

Objectifs de la mesure : • La plantation de fruitiers permet la meilleure constitution d'un espace de vie personnel, vis-à-vis du jardin « banalisé » avec une simple pelouse et des végétaux horticoles courants ;
• Meilleure intégration du bâti contemporain dans le paysage grâce à ce filtre végétal ;
• Apport des aménités : services écologiques (protection végétale, contact plus direct avec la biodiversité, production fruitière...) pour les habitants ;
• Accroissement des qualités de la biodiversité par influence positive sur les oiseaux et les chiroptères ;
• Aspect esthétique avec la reconstitution de la ceinture jardinée et fruitière autour du village. Les parcelles jardinées, en arrière des maisons, forment en effet une zone-tampon entre l'espace bâti.

concepts qui permettent d'analyser, de décrire ou de modéliser ces processus, ces entités en interrelation entre paysage et écologie.

L'approche biogéographique, par exemple, permet d'esquisser des premières relations entre paysage, en tant que structure physique, et processus écologiques. On la retrouve par exemple dans notre étude d'impact de la RD 68 L.I.E.N. En effet, un des exemples utilisés dans ce cas d'étude correspond à la ripisylve : structure présentant des particularités végétale, hydraulique et de sol qui permettent la nutrition et la reproduction de plusieurs espèces de taxons différents. La ripisylve est également une unité paysagère en tant qu'ensemble de végétation bordant un cours d'eau et souvent représenté sur les cartes d'occupation des sols. Mais avec l'approche biogéographique, les ripisylves ne sont pas des espaces caractérisées par un usage social propre. Ces derniers ne sont pas pris en compte dans la définition de ces dernières.

La seconde approche que nous retrouvons dans nos cas d'étude n'est pas nommée, mais elle correspond à une esquisse de la prise en compte des usages sociaux de l'espace, du paysage. Par exemple, pour les projets Chute de Brassilly II (1978) et Voie Nouvelle des bords du Rhône (1988), on retrouve certains éléments relatifs à l'impact du projet sur l'usage social de certains espaces, tels que les bords du contre-canal, au travers de la problématique de la pêche. En effet, les effets liés aux nuisances sonores sont pris en compte dans le projet VNbR au travers de la mise en place des bandes dérasées d'une largeur minimale de 6 m et de l'aménagement de la rive pour garantir l'accès aux pêcheurs, comme illustré dans l'image ci-dessous (VNbR, 1988, p. 34).

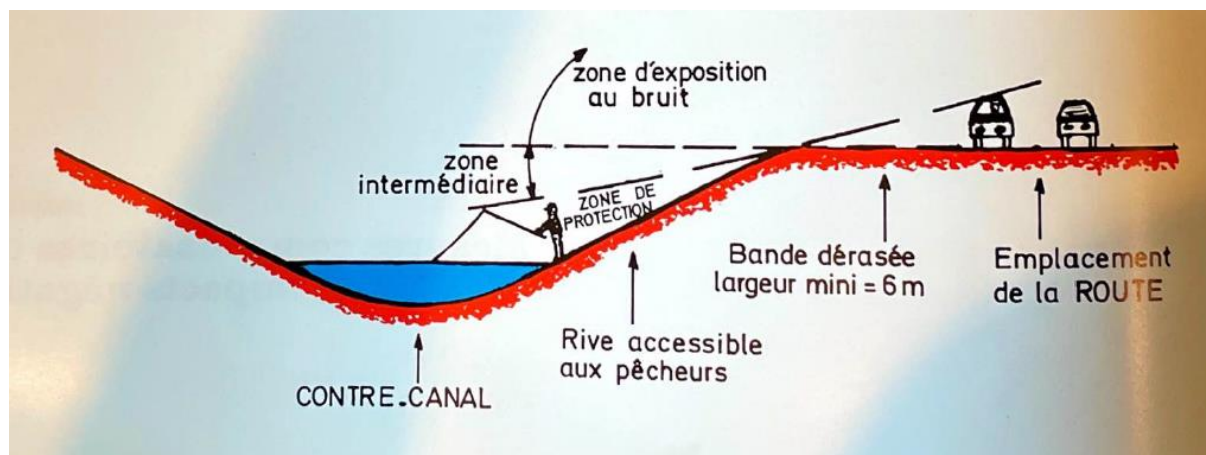


Figure 5. Illustration de l'aménagement du bord de la VNbR, 1988, p. 34

Cependant, aucune de ces deux approches n'allie totalement paysage, usage social et processus écologiques. En outre, quelles seront en réalité les potentialités écologiques d'un contre-canal sans plantations favorisant la mise en place d'une forêt rivulaire, par exemple ? De même, quelles conséquences pourrait-il y avoir sur l'abondance et la diversité piscicole si des pêcheurs venaient à pratiquer leur passion à cet endroit, suite à la destruction d'un autre dans le cadre du projet ? Quelle pression exerceraient-ils ainsi sur les processus écologiques de la zone ? L'impact serait-il important à long terme ?

Voilà donc pourquoi, selon nous, il est tout à fait essentiel de ne plus segmenter écologie et paysage, mais aussi écologie et climat, paysage et climat, écologie et développement économique, etc. Et nous verrons donc dans cette partie si, et comment, dans nos études de cas, les thématiques écologie et paysage ont été réfléchies de façon commune.

6. Écologie et Paysage, pensés et traités de manière distincte

Les dimensions écologique et paysagère sont pensées dans l'étude d'impact, systématiquement, en disjonction dans notre corpus d'étude que ce soit dans l'état initial du projet, l'analyse des impacts du projet, ou dans l'arbitrage entre les variantes. Pourtant les deux notions sont étroitement intriquées dans leur analyse des milieux. Leurs entrées du rapport au territoire, certes distinctes (pour l'une biocentrique et l'autre anthropocentrique) n'en sont pas moins complémentaires et nécessitent d'être croisées. En effet, les analyses des dynamiques écologiques des milieux se bornent à une approche naturaliste, relevant de l'identification des espèces végétales et animales remarquables sans approcher une analyse des écosystèmes et de l'influence des usages et activités anthropiques sur ces derniers. Alors même que la notion de biodiversité implique de prendre en compte les interdépendances entre les êtres vivants et leur environnement²⁴² (Mathevet, Lepart et Marty, 2013). Parallèlement, les analyses paysagères se focalisent sur les sites patrimoniaux et présentent les grands ensembles bio-géographiques sans pour autant identifier les potentialités écologiques de ces milieux et l'influence des activités humaines sur ces derniers. Alors même, que la convention Européenne du paysage de 2000, nous invite à considérer le paysage comme une résultante de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations.

Dans les deux cas de figure, nous sommes dans une vision étroite de ce que recouvrent conceptuellement les questions de paysage et d'écologie. Factuellement, nous pouvons remarquer de manière générale, que le volet écologique est généralement plus conséquent (en terme de nombre de pages) que le volet paysage.

Ainsi, les mêmes espaces sont décrits avec des approches et niveaux d'échelles différentes. Pourquoi pas, mais, mis à part l'approche étroite de ces conceptions, l'absence de croisements entre paysage et écologie renforce le caractère préjudiciable de l'analyse pour appréhender la complexité et tenter d'approcher les effets d'un projet sur le territoire.

Le cas de Berlure, l'étude d'impact la plus récente de notre corpus, nous apporte un éclairage sur la pensée en silo de ces thématiques. Le volet paysage est pris en charge par un bureau d'étude paysage (MATUTINA) et le volet écologique est pris en charge par un bureau d'étude environnement (ENVOL environnement). Ainsi, l'articulation entre les deux thématiques ne peut être par essence que limitée lorsque leur traitement se fait par deux corps différents. Structurellement, les études d'impacts deviennent aujourd'hui si techniques et volumineuses (plusieurs centaines de pages) que la plupart des sous-thèmes de tels documents sont délégués à

²⁴² Mathevet R., Lepart J. et Marty P. (2013), « Du bon usage des ZNIEFF pour penser les territoires de la biodiversité », Développement durable et territoires, vol. 4, n°1, en ligne.

des bureaux d'études spécifiques. Nous pouvons alors nous interroger sur la pertinence de cette technicité si les passerelles et articulations entre les différents domaines ne sont pas tissées.

En outre, à l'étude des variables mobilisées dans le choix des variantes des projets, comme précédemment évoqués dans le paragraphe sur le paysage, nous observons une place très limitée aux critères écologiques et paysagers dans la détermination *in fine* des projets retenus.

Dès lors, nous sommes en droit de nous interroger sur la valeur d'un tel exercice (l'étude d'impact), si les différentes dimensions détaillées, telles que les dimensions paysagère et écologique, ne servent dans l'arbitrage entre les diverses variantes exposées. Dans ce cas de figure, la variante choisie semble, visiblement, avoir été déterminée en amont même de l'étude d'impact.

6. Une perception différente des effets du projet sur les composantes paysagère et écologique, et de fait, un intérêt temporellement différé pour l'évaluation de leur significativité

Comme nous avons pu le voir dans les parties précédentes, l'analyse du traitement des effets significatifs des impacts des projets, dans nos cas d'étude, varie selon que nous nous intéressons aux questions écologiques ou bien paysagères. Mais surtout, elle intègre difficilement les éléments situés à l'interface entre ces deux thématiques, et notamment les usages et perceptions sociaux des éléments biogéographiques du territoire.

Comme souligné précédemment, les impacts notables des projets, potentiellement négatifs sur le paysage, ne sont finalement abordés qu'à partir du projet Gap Section Charance, soit en 2011. Même si le projet Brassilly II (1978) rappelait que la sensibilité aux impacts sur le paysage serait différente en fonction de l'histoire de chacun.e au paysage, le parti pris fut de considérer l'impact significatif paysager comme neutre, voire positif, en rappelant notamment la beauté de l'ouvrage d'art. Dans nos cas d'étude, ce n'est donc qu'à partir de 2011 que fut envisagée la possibilité que le projet puisse avoir une incidence négative sur le paysage.

À l'inverse, pour les questions relatives à la faune, la flore ou les habitats, nous retrouvons depuis notre étude de cas de 1978, l'idée selon laquelle le projet pourra avoir des incidences négatives, voire neutres, qui pourront être importantes (d'où notamment la proposition de mesure d'alevinage (Brassilly II, 1978, p. 141). Ceci peut laisser penser que, de facto, il existait une sensibilité plus aigüe à l'impact faune / flore / habitat, qu'à celui du paysage.

Cette différence de traitement et de perception peut, en cela, avoir grandement influencé le développement tardif de méthodologie visant à évaluer la significativité des impacts sur le paysage (présente dans le cas de Berlure, 2020). En effet, la question paysagère ne semblait pas « faire problème », dans la façon dont sont rédigées les études d'impact.

En ce qui concerne les effets relatifs aux cas faune / flore / habitats, et comme nous le mentionnions plus tôt, il n'existe pas de méthodologies permettant d'évaluer la significativité des impacts du projet sur la diversité biologique. En revanche, nous pouvons retrouver dans plusieurs de nos cas d'études, un système de croisement de différents critères, et notamment d'état de conservation

d'espèces, avec la surface d'habitat favorable qui sera détruite (Gap, 2011, Berlure, 2020), ou bien les perturbations qui pourront être entraînées (sans qu'elles soient mesurées ou chiffrées) (VNbR, 1988, RD 68, 1997), mais ces croisements sont difficilement quantifiables, et de fait, difficilement reproductibles.

Ajoutons à cela une prise en compte déficiente des effets sur le long terme de ces impacts, comme nous le rappelions dans les parties présentées ci-avant.

De ce fait, nous n'avons pas retrouvé dans nos cas d'études, d'analyse couplée des questions écologiques et paysagères permettant de déterminer la dimension « notable » des effets des projets sur les interrelations entre ces deux composantes. En d'autres termes, l'évaluation de la significativité des impacts des projets se concentrait soit sur des composantes écologiques, soit sur des composantes paysagères, mais jamais au niveau de leur interface, comme nous le rappelions en introduction de cette partie. De fait, l'environnement continue à être analysé, dans les études d'impact, de façon segmentée, réduisant de fait la complexité qui le définit et empêchant ainsi la réelle compréhension des impacts qui seront potentiellement subis.

7. Paysage et écologie dans les études d'impact, des thématiques fixées sur l'exceptionnalité

De fait, et comme nous le mentionnions plus tôt, il n'y a pas d'usage réel d'une approche commune entre paysage et écologie dans les études d'impact que nous avons étudiées, du point de vue de l'évaluation de la dimension notable des impacts potentiels des projets sur leurs environnements.

En revanche, il est intéressant de noter que pour l'analyse du paysage, tout comme l'analyse écologique, il existe une emphase particulière sur les éléments remarquables²⁴³. Mais cette emphase n'est pas abordée de façon identique entre l'approche paysagère et celle écologique.

Comme nous le décrivions juste avant, la perception des impacts dans les études produites entre 1976 et 2010 (incluant donc Brassilly II, VnBR et RD 68) est inversée entre les questions paysagères et celles écologiques. En outre, les impacts sont pareillement identifiés à partir d'éléments exceptionnels (qu'ils s'agissent d'éléments paysagers ou écologiques), mais les effets que ceux-ci produisent sont interprétés plutôt négativement pour ceux concernant la faune, la flore et les milieux naturels, tandis qu'ils sont plutôt vus comme positifs en ce qui concerne le paysage.

Mais cette tendance change à partir de 2011, selon nos études de cas. En outre, l'exceptionnalité n'est plus forcément l'apanage des états initiaux concernant la faune, la flore, les milieux naturels ou les paysages, ces états initiaux ayant tendance à devenir de plus en plus exhaustifs²⁴⁴, incluant

²⁴³ Sont entendues comme remarquables, toutes les entités vivantes ou non vivantes qui possèdent un statut (non forcément juridique) en lien avec une dimension esthétique ou bien

²⁴⁴ On rappellera tout de même l'exhaustivité de l'étude produite par le GREBE dans le cadre du projet VNbR (1988), exhaustivité qui contraste avec l'absence d'étude annoncée dans l'étude d'impact de la RD 68 L.I.E.N. (1997). Nous supposons donc que les travaux effectués par le GREBE était particulièrement précis et précieux à cette époque, et qu'il ne s'agissait pas forcément d'une production coutumière pour d'autres projets.

donc les espèces non remarquables ou les sites non classés ou encore, la mention d'espaces ordinaires.

D'autre part, on voit apparaître la possibilité d'impacter négativement le paysage à travers la réalisation d'un projet.

Autrement dit, les composantes de l'environnement identifiées dans le cadre de l'état initial de l'environnement du projet sont alors présentées pour elles-mêmes, parfois de façon individuelle (spécifique pour les questions écologiques), ne prenant donc plus en critère principal, leur dimension exceptionnelle, remarquable, patrimoniale.

Cependant, et probablement dans l'optique d'appliquer le principe de proportionnalité introduit par les lois Grenelles, les impacts considérés comme notables, ou menant notamment à la mise en place de mesures ERC, ont principalement pour objets (ou devrais-je dire, sujets ?), des espèces ou des paysages remarquables. Autrement dit, même si les états initiaux semblent intégrer, après les années 2000, des éléments paysagers et écologiques qui ne présentent plus de dimension remarquable particulière ; l'évaluation des impacts des projets continue, quant à elle, de se concentrer sur des éléments remarquables écologiques comme paysagers, considérant donc quasiment *de facto* que les effets sont notables seulement pour des éléments non ordinaires.

En conclusion de ce A. on peut se poser la question suivante : Le focus sur la dimension exceptionnelle des éléments jugés notablement impactés n'empêche-t-il pas de penser une approche commune entre écologie et paysage ? En effet, et comme nous le mentionnions à plusieurs reprises précédemment, nous ne retrouvons pas d'approches communes entre écologie et paysage que ce soit pour l'établissement de l'état initial, mais également pour l'identification d'impacts à plus ou moins long terme, ou enfin pour l'évaluation de la significativité de ces impacts. Même si les freins à ces approches communes peuvent être nombreux, allant de la conception même de celles-ci d'un point de vue scientifique, à leur mise en pratique par des bureaux portant des spécialités différentes, nous pensons que le fait de baser la réflexion en termes d'évaluation des impacts sur les espèces et paysages remarquables uniquement, tend à empêcher le développement de ces approches communes. Certains usages sociaux de certains espaces peuvent être liés à des « paysages ordinaires », peuplés de « biodiversité ordinaire » qui, pour autant, peuvent constituer des écosystèmes fonctionnels, fournissant aussi certains services écosystémiques. Par exemple, on peut citer l'importance des jardins de certaines banlieues pavillonnaires, avec des haies et, on l'espère, un usage très restreint de pesticides. Ces mêmes jardins peuvent servir de corridors et de lieu de nutrition pour différentes espèces, d'espaces récréatifs et de décompression pour le bien être des personnes qui y vivent, et enfin de sources de pollinisateurs, par exemple, ou de prédateurs naturels de certains insectes pour les productions agricoles (sans pesticides) qui les entourent. En bref, même si certaines espèces ingénieuses²⁴⁵ (et de fait, remarquables) tendent à jouer un rôle majeur dans le fonctionnement de certains écosystèmes, nous pensons que les approches communes entre paysage et écologie peuvent, elles

²⁴⁵ Espèces ingénieuses : correspond aux organismes qui « modulent directement ou indirectement la biodisponibilité de ressources pour d'autres espèces en provoquant des changements d'état physique des matériaux biotiques ou abiotiques » (Jones CG, Lawton JH, Shachak M (1994) Organisms as ecosystem engineers. *Oikos* 69, 373–386)

aussi, mettre en évidence l'importance de certaines interactions jugées aujourd'hui ordinaire, et de ce fait, souvent, redondantes, alors qu'elles pourraient être importantes à prendre en compte.

Nous n'avancons cependant pas là qu'il faut abandonner les approches spécifiques et les remplacer par des approches totalement fonctionnelles et écosystémiques. Nous pensons cependant que l'invisibilisation, intentionnelle ou non, d'interactions entre différents éléments d'un même territoire ne devrait pas avoir lieu, surtout quand celles-ci peuvent être impactées par la réalisation d'un projet et de fait, entraîner de nombreuses répercussions qu'il est actuellement impossible de chiffrer, mais qui pour autant, existent.

Les thématiques écologiques et paysagères ne sont pas pensées en termes d'interaction.

Ce qui fait qu'*in fine* une focalisation s'observe sur l'exceptionnalité des espaces tant sur plan écologique que paysager et que les arbitrages (sur les variantes) qui sont pris se font au regard d'enjeux autres que ces dimensions environnementales biodiversité ou paysages (ie question foncière, hydraulique, objectifs territoriaux ex avec les objectifs de production EnR ...). Et un manque de prise en compte des dynamiques des territoires en interaction avec celles du projet sur le long terme qui du coup n'influencent pas la décision de réalisation.

Les BE ont un poids particulier dans le traitement des notions de paysage et écologie dans les EI. Ce traitement est dépendant de leur niveau d'expertise sur ces questions mais aussi pour des contraintes plus contractuelles que les BE ont établies avec les MOA.

Les autorités environnementales, du fait de leur vocation, peuvent permettre de pallier les manques potentiels d'expertise des BE ou bien les contraintes contractuelles et de censures que ceux-ci peuvent expérimenter, de par leurs avis, sans toutefois pouvoir agir sur l'opportunité du projet.

Nous allons voir maintenant comment les autorités environnementales traitent les questions écologiques et paysagères.

B. Une enquête en Pays de la Loire

La région ciblée est celle des Pays de la Loire. Nous avons retenu cette région pour plusieurs raisons. La première est que l'une d'entre nous est implantée dans cette région ce qui permettait de façon pragmatique et opérationnelle une mobilité sur le terrain plus rapide et aisée. Il se trouve que cette région offre de nombreux cas d'études pertinents que cela soit en matière d'éolien ou autres ce qui nous laissait un large choix de projets à retenir en lien avec la recherche. Par ailleurs, une des premières présidentes de MRAe disponible pour nous rencontrer au début du projet PEGASE a été Mme Allag-Dhuisme (Présidente de la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe) de la région Pays de la Loire, 2016 – 2019) qui nous a très vite aidés à trouver des cas d'études et mis en lien avec Mme Cretin (DREAL), cheffe de la division Évaluation environnementale à la

DREAL Pays de la Loire, qui elle-même nous a aussi rapidement donné la liste des différents acteurs incontournables de la région pour les projets choisis.

Dans cette région, nous avons centré notre analyse sur la compréhension de la prise en compte des questions paysagères dans la production des avis dans le cadre des plans programmes (la révision d'un POS et élaboration d'un PLUiH), et de projets d'aménagements (projet d'extension urbaine et projet éolien). Dans notre analyse de cas, nous avons analysé les avis donnés par la MRAe à propos des 4 cas étudiés et avons complété avec des entretiens auprès des acteurs impliqués dans l'idée d'analyser leur perception de ces avis.

1. Présentation des différents acteurs et notre méthodologie d'enquêtes

Dans cette analyse, nous avons cherché à analyser concrètement le processus depuis l'élaboration de l'avis jusqu'à sa réception, à partir d'entretiens auprès des acteurs concernés. Nous avons réalisé 13 entretiens enregistrés avec 14 acteurs et retranscrits selon une grille prédéfinie (voir encadré 6).

Les acteurs rencontrés ont été les suivants.

- Les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe). Pour cette région, nous avons rencontré dans un premier temps Madame Fabienne Allag-Dhuisme, présidente de la MRAE, au début de notre étude et puis celle-ci a été remplacée mais nous n'avons jamais réussi à rencontrer la nouvelle personne en poste bien qu'aidés par la directrice de la division AE (DREAL).
- Nous avons rencontré les services d'évaluation environnementale de la DREAL, basés à Nantes sous la responsabilité de la directrice de la division. Nous avons aussi souhaité rencontrer les services de la DDTM basés en Vendée.
- Les collectivités territoriales : Pour la commune de St Hilaire, nous avons été mis en lien avec la Directrice de l'Aménagement, de l'Economie et du Développement Durable pour la révision de leur PLU et pour la Communauté de communes du Pays de Mortagne, la responsable du pôle aménagement, pour l'élaboration de leur PLUiH. Dans les deux cas de figure, le bureau d'étude mandaté fut Cittanova. Pour la commune de Bouchemaine, nous avons rencontré le premier adjoint au Maire en charge de l'urbanisme de la commune dans le cadre de la création d'un lotissement porté par un promoteur European Homes.
- Et enfin, nous avons rencontré un porteur du projet éolien, le promoteur soleil du midi développement, dans le cadre du projet de parc éolien sur la commune de Longuenée-en-Anjou.
- Le bureau d'études : Cittanova est un bureau d'études (BE) spécialisé dans l'accompagnement et le suivi des procédures d'urbanisme dans le cadre de Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux, de Schémas de Cohérence Territoriale, de Plans Paysages, d'évaluation environnementale. Ce bureau d'étude, situé à Nantes, est

souvent sollicité dans cette région où il joue un rôle central, particulièrement dans le cas de St Hilaire et du Pays de Mortagne que nous avons analysés.

- France Nature Environnement (FNE) est la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement. Elle est la porte-parole d'un mouvement de 3500 associations, regroupées au sein de 57 organisations adhérentes, présentes sur tout le territoire français, en métropole et outre-mer. Bien représentées et impliquées dans cette région, nous les avons sollicitées pour avoir un autre type d'informations sur les deux cas étudiés.

Sécurisation de nos interlocuteurs

- Introduction de la recherche
- Propos anonymes
- Intérêt pour nos interlocuteurs

Contexte général

- Présentez-nous votre commune
- (Si pas de mention : biodiv / paysage / air)
- Pouvez-vous nous présenter le contexte d'élaboration de votre PLU : les caractéristiques de votre commune, les raisons de l'élaboration du PLU, le contexte intercommunal (SCOT)

Effets des avis de l'AE sur les projet/plan/programme : conception, instruction, mise en œuvre

- Comment avez-vous pris en compte la dimension environnementale au moment de l'élaboration du PLU ?
- Est-ce vous qui avez sollicité l'AE pour un avis ?
- Pouvez-vous nous présenter le processus :
- Comment avez-vous pris connaissance de l'avis de la MRAe ?
- Qu'en avez-vous pensé ? Comment l'avez-vous reçu ?
- L'avez-vous pris en compte ? Y a-t-il une réponse obligatoire à apporter ou non ? Si oui, dans quel délai ?
- Avez-vous apporté des modifications au PLU ?
- L'avis de l'AE vous a-t-il amené à mettre en place des actions nouvelles (complément d'expertise sur les milieux, modification de gestion des espaces, modification de l'organisation des services...

Effets des avis de l'AE sur l'environnement : leurs représentations / ou faits à relater

- Selon vous les modifications apportées au PLU suite à l'avis de la MRAe ont-elles eu des effets sur la qualité environnementale de votre territoire ?
- Avez-vous des éléments factuels mesurant les effets sur la qualité écologique des milieux, la qualité paysagère du territoire ?

Effets de la mise en place de l'AE sur les pratiques des acteurs d'une manière générale ?

- L'Ae a 10 ans d'existence, que pensez-vous de ce dispositif ? (les effets positifs et négatifs)
- Avez-vous des propositions d'amélioration de la procédure ?

Encadré 4. Grille prédéfinie pour les entretiens-Pays de la Loire. La liste des personnes interviewées est disponible en annexe 5

2. Présentation des cas d'études

Pour réaliser ce travail au niveau des MRAe, nous avons choisi quatre études de cas illustrant des problématiques territoriales contrastées :

- une collectivité sur le littoral - souhaitant réviser son POS - avec de forts enjeux environnementaux du fait d'une présence urbanistique de résidences secondaires, et de la présence d'éléments écologiques remarquables (Marais breton, corniche, forêt) : Saint Hilaire de Riez (85)
- une collectivité rurale - souhaitant réaliser un PLUiH - à forts enjeux agricoles, économiques dans le secteur de la logistique et un potentiel écologique non reconnu : le pays de Mortagne (85)
- une collectivité périurbaine - faisant l'objet d'un projet d'extension urbaine - à fort enjeux urbanistiques par la proximité de la ville d'Angers et enjeux patrimoniaux du fait de la proximité de la Loire : Bouchemaine (49)
- une collectivité rurale - faisant l'objet d'un projet de développement éolien - à fort enjeux agricoles et paysagers : Longuenée-en-Anjou (49)

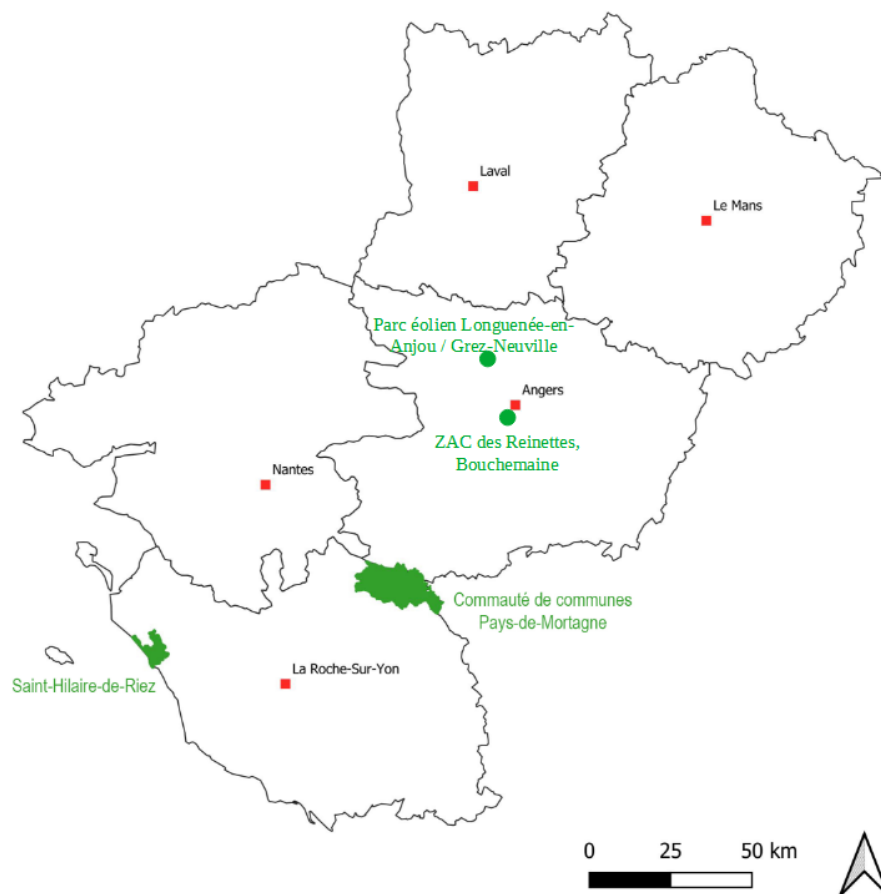


Figure 6. Sites d'études en Pays de la Loire

Premier cas d'étude : Saint Hilaire de Riez

Territoire littoral, la commune de Saint-Hilaire de Riez appartient à la Communauté de Communes du Pays de Saint-Gilles Croix de Vie regroupant en 2020, 14 communes. Saint-Hilaire de Riez est la commune la plus peuplée, 11 222 habitants, de la communauté de communes (24% de la population de la Communauté de communes du Pays de Saint Gilles). Elle se situe à l'extrémité nord-ouest du territoire communautaire. Petite station balnéaire jusqu'à la deuxième moitié du 20^e siècle, la commune de Saint-Hilaire de Riez a connu une évolution démographique soutenue et continue depuis maintenant près de 60 ans. La population de Saint-Hilaire est aujourd'hui vieillissante. Les résidences secondaires constituent une large majorité du nombre total de logements (plus de 60 %), ce qui confirme le caractère de villégiature de la commune (PLU).

La commune est située au nord de l'estuaire de la Vie au sud du marais breton (80 % des zones humides en marais doux). St Hilaire comporte un linéaire côtier important, majoritairement constitué d'un vaste cordon dunaire et de boisements. Elle est délimitée dans sa partie sud par une côte rocheuse qui connaît une forte érosion (recul de 10 m en 70 ans). Le territoire est reconnu

d'un point de vue écologique à travers un certain nombre de dispositifs. Il est ainsi recensé : 1 site classé, 1 Site d'Importance Communautaire (SIC), 2 Zones de Protection Spéciale (ZPS), 1 Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux (ZICO), 2 Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de type I et 2 de type II, et une Zone Humide d'Importance Nationale (ZHIN). La trame verte et bleue du SCOT du Pays de St Gilles-Croix de Vie (2015) identifie de larges espaces de la commune en réservoirs et corridors écologiques et pointe des liaisons principales et secondaires à restaurer.

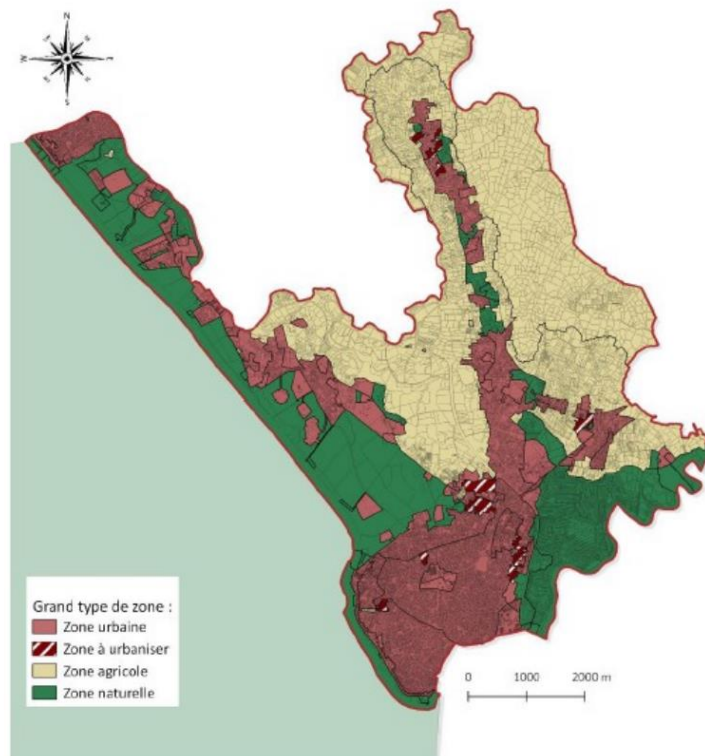


Figure 7 Synthèse du projet de zonage extraite du rapport de présentation du PLU

La commune de Saint-Hilaire de Riez regroupe en 2010, selon les données issues du Recensement Général Agricole, un nombre important d'exploitations dans une commune au contexte urbain fort : 42 exploitations agricoles (45 hectares SAU en moyenne). Selon le RGA, la moitié des exploitations sont dédiées au maraîchage et 1/3 à l'élevage de bovins viande.

Un certain nombre de menaces sur les espaces semi-naturels sont identifiés dans le PLU :

- la déprise agricole (difficultés économiques des systèmes d'élevage bovin extensifs).
- la forte pression urbaine et touristique sur le littoral.
- les aménagements excessifs au détriment des dunes et de l'estran pour contenir les submersions marines.
- la dégradation et perturbation des zones humides par remblaiement et aménagements divers.

Retours de l'avis de la MRAe

La commune de Saint-Hilaire-de-Riez a engagé en octobre 2018 la révision de son plan local d'urbanisme (PLU), en vigueur depuis 2014. La MRAe a rendu un avis sur cette révision le 26 septembre 2019. L'avis de la MRAe (n°2019-4096) comporte 19 pages et présente une tonalité critique, avec de nombreux manquements ou imprécisions constatés quant aux dispositions s'imposant au PLU (loi littoral et documents auxquels le PLU doit se conformer), quant à la prise en compte du patrimoine vernaculaire, du site classé de la Corniche vendéenne, à l'adaptation au changement climatique, à la mobilité.

La MRAe identifie trois enjeux principaux :

- « la maîtrise du développement urbain et des déplacements » ;
- « la maîtrise des pressions sur les espaces naturels d'intérêt exceptionnel » ;
- « la prise en compte des risques naturels ».

Puis la MRAe formule 15 recommandations. Certaines sont très générales car elles concernent l'ensemble du dossier d'évaluation environnementale. Leur prise en compte requerrait un travail important de la commune.

- « La MRAe recommande de compléter l'actualisation du rapport de présentation, afin d'améliorer sa cohérence, sa lisibilité, et la validité de ses références. »
- « La MRAe recommande de procéder à une analyse actualisée et plus détaillée du respect des dispositions des documents de planification qui s'imposent au PLU. »
- « La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences du projet de PLU et d'apporter la démonstration de l'adéquation de ses règles sur les sites Natura 2000 avec les enjeux de leur préservation. »
- « La MRAe recommande d'apporter des précisions sur certains indicateurs de suivi du PLU et de rendre opérationnel le dispositif en fixant, pour les indicateurs de nature quantitative, des valeurs d'objectifs et, pour les indicateurs qui le méritent, des objectifs intermédiaires. »

D'autres recommandations concernent des points plus précis, qu'il s'agisse d'inventaires supplémentaires, de documents complémentaires à annexer ou de précisions à apporter.

Deuxième cas d'étude : le pays de Mortagne

Le territoire du Pays de Mortagne est constitué de 11 communes et comptait 27 150 habitants en 2013. Cette communauté de communes est située en limite nord-est de la Vendée, en mitoyenneté

des départements de Maine-et-Loire et des Deux-Sèvres. Situé à l'interface entre le bassin de vie de Cholet et des Herbiers, le territoire du Pays de Mortagne connaît un dynamisme économique soutenu, 40 % des actifs travaillent ainsi sur place, favorisant l'émergence d'un maillage dense de petites villes et pôles urbains. L'essor démographique, assez important dans les années 70 et 80, continue son accroissement de manière plus modérée jusqu'à nos jours. Territoire très connecté (proximité de Nantes, Angers, La Roche sur Yon), sa position est propice à l'installation d'activités de logistique : entreposage et transports.

Le paysage du pays de Mortagne est composé de petites vallées, zones humides, côteaux, de plaines agricoles et d'un bocage semi-dégradé. Aucun espace sur le territoire n'est reconnu en Natura 2000. Par contre, de nombreuses ZNIEFF sont identifiées : 6 de type 1 et 2 de type 2. Elles recouvrent près de la moitié du pays de Mortagne. Aucun site n'est classé ou inscrit sur le territoire mais 53 sites sont classés Espaces Naturels Sensibles. Les enjeux relatifs à la préservation des milieux naturels et du paysage apparaissent dans le PLUiH des éléments forts d'identité du territoire. Le SCoT et le PLUi du pays de Mortagne identifient une Trame Verte et Bleue sur le territoire en s'appuyant sur les espaces reconnus en ZNIEFF et ENS. Mais la MRAe dans son avis estime que la préservation de la trame verte et bleue gagnerait à être renforcée dans les secteurs agricoles sensibles, ces derniers constituant des « espaces tampons » importants.

L'activité agricole sur le pays de Mortagne constitue une dynamique très importante :

Un certain nombre de menaces sur les espaces semi-naturels sont identifiés dans le PLUiH :

- la fragmentation de la Trame Verte et Bleue par le développement de l'urbanisation, zones d'activités économiques et infrastructures de transport,
- la dégradation du bocage par les activités agricoles,
- la dégradation et disparition des zones humides en fond de vallée.



Figure 8. Trame verte et bleue Pays de Mortagne, PLUiH Pays de Mortagne

Retours de l'avis de la MRAe

Le pays de Mortagne a engagé en 2016 la constitution d'un PLUiH. La MRAe a rendu un avis le 7 février 2019.

L'avis de la MRAe (n°2018-3585) au sujet du PLUiH de la communauté de communes du Pays de Mortagne est mitigé. En effet, la MRAe souligne la qualité du dossier en ce qui concerne la forme et les thématiques traitées dont aucune n'a été oubliée, mais pointe des manquements, au sujet de l'assainissement, de la préservation des trames vertes et bleues, de la lutte contre le changement climatique. Elle regrette également un manque d'incitation à « de nouvelles formes urbaines pour rompre avec un modèle de développement encore très tourné vers l'habitat pavillonnaire individuel ».

La MRAe relève quatre enjeux principaux quant à ce document d'urbanisme qui concerne une intercommunalité agricole, bocagère, essentiellement tournée vers l'élevage, mais dont la proximité avec la ville de Cholet et le parc du Puy-du-Fou notamment encourage la périurbanisation :

- « La gestion économe de l'espace » ;
- « La préservation des milieux naturels constitutifs de la trame verte et bleue (trame bocagère, les vallées, le réseau hydrographique et zones humides...) et paysages associés » ;
- « La prise en compte des risques naturels et technologiques » ;

- « La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la lutte contre les effets du changement climatique et l'adaptation à ce changement climatique ».

L'avis présente 15 recommandations sur 19 pages. La plupart des recommandations concernent un sujet précis, et n'imposent pas de retravailler en profondeur le PLUi. Les deux suivantes, en revanche, sont beaucoup plus générales, et requièrent un travail plus approfondi.

- « La MRAe recommande de compléter le rapport et analyser la compatibilité du PLUi avec l'ensemble des dispositions du PGRI. » ;
- « La MRAe recommande d'étayer l'exposé consacré à la comparaison des scénarios de développement du territoire. ».

Troisième cas d'étude : Longuenée-en-Anjou

Longuenée-en-Anjou est une commune nouvelle (création en 2016) issue du regroupement de La Meignanne, la Membrolle-sur-Longuenée, Le Plessis-Macé et Pruillé, devenues communes déléguées. Grez-Neuville, située à côté, est une commune rurale de 1423 habitants (2020, INSEE), détentrice du label Village de charme. Cette commune nouvelle connaît un espace rural au patrimoine naturel et historique dense. Située dans la province de l'Anjou, on croise un patrimoine historique important avec de nombreux châteaux (château du Plessis-Macé à Longuenée-en-Anjou...).

Le projet qui nous intéresse ici est celui du parc éolien de Longuenée-en-Anjou qui a reçu l'aval du préfet de Maine-et-Loire Pierre Ory, qui a signé l'arrêté le 21 décembre 2021.

Le projet imaginé dès 2015 évoquait cinq à six éoliennes. Celui finalement déposé à l'instruction le 8 avril 2019 n'en comptait que quatre.

D'un point de vue administratif, le parc éolien est à cheval sur les communes de Grez-Neuville et de Longuenée-en-Anjou. La seconde est une commune nouvelle, regroupant les anciennes communes, désormais déléguées, de La Meignanne, La Membrolle-sur-Longuenée, Le Plessis-Macé et Pruillé.

La zone d'implantation potentielle (ZIP) jouxte la forêt domaniale de Longuenée. Cette forêt de 600 hectares est une ZNIEFF de type II qui accueille une riche biodiversité, tant végétale (pins Laricio et Douglas, chênes, châtaigniers), mycologique (350 espèces répertoriées de champignons) qu'animale (tritons, grenouilles et salamandres autour de l'étang, des chevreuils, sangliers, renards, écureuils, lièvres, des oiseaux nicheurs comme le pic épeiche, la pie bavarde, la bécasse, le busard Saint-Martin). Elle est particulièrement appréciée des promeneurs, et a été aménagée en ce sens, puisqu'on y trouve 16 kilomètres de pistes équestres, un sentier pédestre et des sentiers pour VTT.

Retours de l'avis de la MRAe

Le 22 juillet 2020, la mission régionale d'autorité environnementale des Pays de la Loire rendait son avis sur le projet, porté par la SAS Parc éolien de Longuenée, d'implantation de quatre éoliennes et d'un poste de livraison sur les communes de Longuenée-en-Anjou et de Grez-Neuville.

Le projet se situe dans un territoire rural, agricole, au maillage bocager assez dense, et au caractère historique marqué, comme en témoignent les nombreux châteaux à proximité de la zone d'implantation. Les deux communes sur lesquelles le projet éolien se situe comptent trois monuments historiques : le château du Plessis-Macé, le château de la Grandière et l'église et le presbytère de Neuville. Ses atouts historiques et paysagers peuvent attirer les promeneurs du week-end en provenance de l'agglomération d'Angers toute proche, voire des touristes à l'échelle nationale. En Anjou, 14 villages ont été labellisés « villages de charme », et Grez-Neuville en fait partie.

La MRAe recense quatre principaux enjeux :

- le « bénéfice d'une production d'électricité décarbonée ». En effet, la force du vent qui permet de mettre en mouvement les turbines est une ressource renouvelable et non émettrice de gaz à effet de serre. La puissance totale maximale du parc éolien est de 16,8 MW, ce qui correspond à la « consommation électrique annuelle (chauffage inclus) d'environ 10 000 habitants ».

- la « préservation des enjeux naturalistes portant principalement sur les chauves-souris et les oiseaux nicheurs ». La ZIP jouxte la forêt domaniale de Longuenée, ZNIEFF de type II de 600 hectares qui abrite notamment plusieurs espèces d'oiseaux nicheurs. De plus, le maillage bocager favorise la présence d'une faune, notamment une avifaune, diversifiée. Les sites Natura 2000 les plus proches sont situés à 3,7 km du projet, ce qui est suffisamment proche pour s'y intéresser, compte-tenu des distances parcourues par certaines espèces d'oiseaux ou de chauves-souris. Le parc du château du Plessis-Macé, ainsi que la vallée de la Mayenne, sont deux des cinq espaces naturels sensibles situés à moins de 10 km de la ZIP.

- la « limitation de l'impact dans le paysage, y compris en termes d'impacts cumulés avec ceux des autres parcs éoliens en service ou connus ». Les éoliennes feront 180 mètres de hauteur en bout de pale, ce qui impose de réfléchir à leur intégration paysagère. Même si peu d'éoliennes sont implantées dans les environs à ce jour, les impacts paysagers de ce parc doivent être sérieusement considérés, compte-tenu du paysage bocager typique dans lequel il s'insère et de la présence de nombreux monuments à proximité, notamment inscrits voire classés au titre des monuments historiques. La possible covisibilité est donc un enjeu fort.

- les « effets sur l'environnement humain (impacts sonores et liés aux ombres portées pour les plus proches voisins) ». Les centres-bourgs sont à plusieurs kilomètres du projet éolien, qu'il s'agisse de la Membrolle-sur-Longuenée ou du Plessis-Macé à environ 4 km, ou de Saint-Clément-de-la-Place, de Brain-sur-Longuenée et de Grez-Neuville, à environ 5 km. Néanmoins, l'habitat est dispersé, et plusieurs lieux-dits, comme « Le Souchet », « Le Châtellier » ou « Les Mortiers » sont

bien plus proches. Les premières habitations se situent à une distance minimale de 500 mètres du projet.

Il est à noter que les enjeux agricoles ne figurent pas parmi les enjeux principaux mis en avant par la MRAe. La majorité des exploitations agricoles des deux communes concernées sont classées parmi la polyculture et/ou le polyélevage.

L'avis de la MRAe est peu critique. Même si cette dernière regrette en conclusion que les propositions suite à l'étude des variantes aient été insuffisantes, elle écrit, à propos de la qualité de l'étude d'impact : « le présent état initial s'avère de bonne facture et réalisé de manière sérieuse. Il est richement illustré de cartographies et présente les niveaux d'enjeux par thématique de manière claire. ».

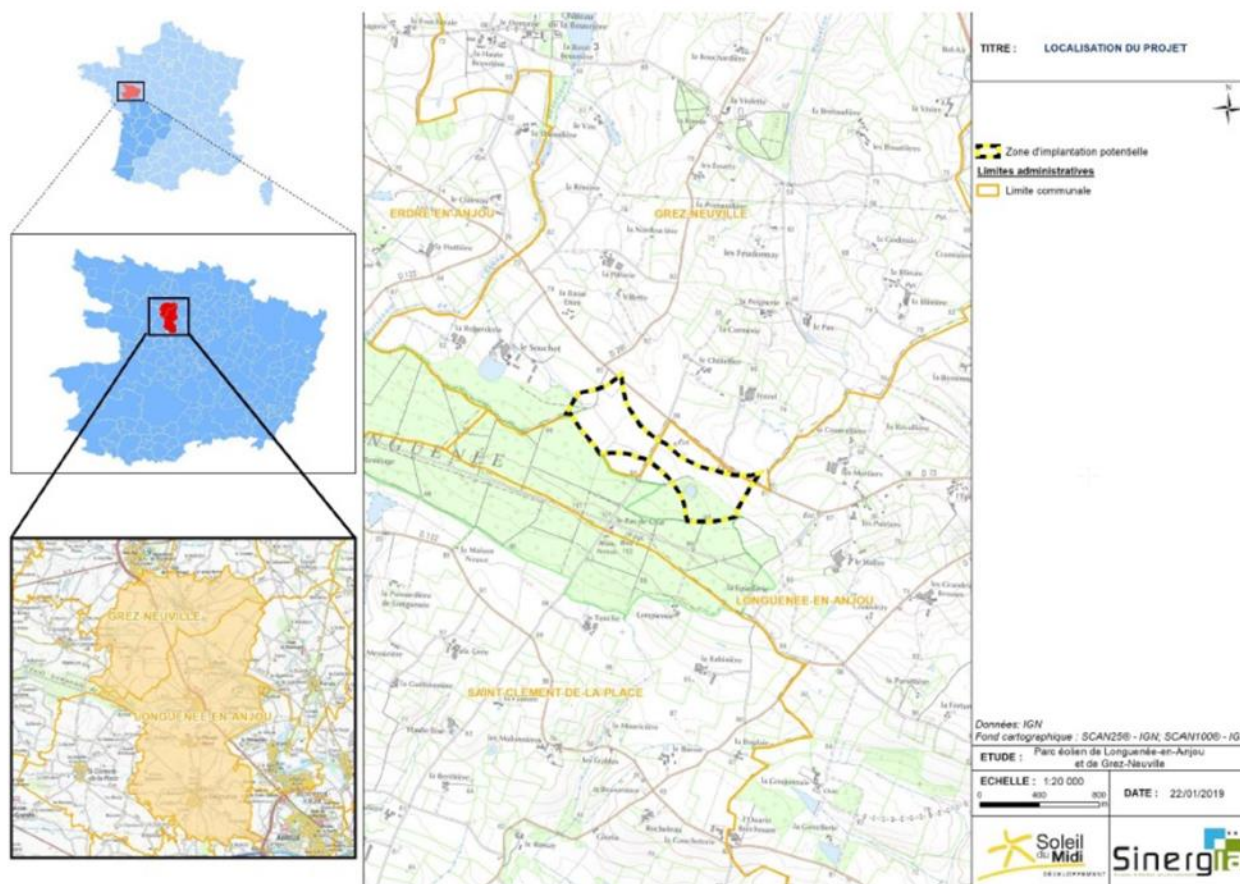
La MRAe ne formule que quatre recommandations dans un avis de 16 pages, ce qui est relativement peu. Elle recommande de :

- Compléter certains points de l'étude d'impact (« compléter l'état initial par un premier niveau de recherche des zones humides sur la ZIP et de qualification de leurs fonctionnalités écologiques ») » ;

- « Apporter, au sein de l'état initial, un niveau uniforme d'informations concernant les méthodologies d'inventaires employées pour la recherche des espèces floristiques et faunistiques »),

- De mieux justifier les choix (« apporter une justification étayée de la mise en œuvre proportionnée de la démarche « éviter-réduire-compenser » dans le choix de la localisation de toutes les éoliennes à une distance inférieure aux 300 m recommandés autour des boisements ou des tissus bocagers, voire, a minima, une zone tampon d'exclusion de 100m »),

- De « fournir une première analyse des enjeux et des impacts éventuels de l'enfouissement de la ligne haute tension en particulier pendant la phase travaux ».



Source - étude d'impact version du 25/11/2019 page 302 – localisation du projet de parc éolien

Figure 9. Localisation du projet de parc éolien

Quatrième cas d'étude : Bouchemaine

Le projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) des Reinettes se situe sur la commune de Bouchemaine, au sud d'Angers, à 6 km de son centre-ville. Située dans la communauté urbaine Angers Loire Métropole et jouxtant Angers, chef-lieu du département du Maine-et-Loire, qui compte 150 000 habitants, Bouchemaine connaît un accroissement démographique important, avec une population qui a quadruplé entre 1968 et 2020, passant de 1681 à 6757 habitants, et qui continue d'augmenter ces dernières années, puisque la population était encore de 6003 habitants en 2009 (Données INSEE).

S'étendant sur 5,9 ha, le projet prévoit la réalisation d'environ 130 logements. L'accent est mis sur la mixité sociale et générationnelle, puisque des logements pour seniors, des logements sociaux ainsi que des logements d'accession aidée sont prévus.

L'espace retenu est une parcelle agricole, au « caractère paysager bocager très prononcé », « composée de milieux ouverts (prairies de fauche et de pâture, jachère et une parcelle en cours de

fermeture), séparés par des haies arbustives et arborées ». Cette zone est ceinturée par des maisons individuelles avec jardin au nord, un petit centre commercial à l'est, une route à caractère rural bordée de fossés au sud et un chemin qui dessert actuellement deux parcelles privées mais qui est appelé à desservir un futur secteur d'urbanisation à l'ouest.



Figure 10. Localisation du projet dans son environnement immédiat (source : dans l'avis MRAe, reprenant l'étude d'impact)

Retours de l'avis de la MRAe

Les projets de ZAC ne sont pas systématiquement soumis à évaluation environnementale. Une demande d'examen préalable au cas par cas a donc été déposée. Compte-tenu de l'importance des enjeux en termes de biodiversité, d'agriculture et de nuisances potentielles pour l'environnement humain, le projet a été soumis à évaluation environnementale.

La MRAe des Pays de la Loire a rédigé deux avis :

- le premier (n° PDL-2021-5144) concernant la création de la ZAC des Reinettes ;
- le second (n° 2022-5954) sur le projet de déclaration d'utilité publique de cette même ZAC.

Dans son premier avis, la MRAe met en avant cinq enjeux principaux :

- « la densification d'un espace décrit comme une « dent creuse agricole », tout en préservant le patrimoine végétal très prégnant, source de biodiversité (optimisation des espaces agricoles et naturels consommés) » ;
- « l'intégration paysagère du projet situé notamment en zone tampon du Val de Loire inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco » ;
- « l'inscription du quartier dans une vision de « la ville des courtes distances » d'une part en privilégiant la proximité des équipements et des commerces, et d'autre part dans un souci de desserte par les transports en commun et de développement des modes doux alternatifs » ;
- « la préservation d'un environnement humain de qualité, vis-à-vis de nuisances potentielles relatives au bruit ou à la qualité de l'air » ;
- « la qualité de l'articulation urbaine avec les quartiers environnants, la future zone 2AU programmée dans la continuité du projet et enfin le centre commercial ».

D'une manière générale, l'avis de la MRAe est peu critique et salue une étude d'impact bien menée tant sur la forme que sur le fond. La MRAe considère que tous les items attendus ont été traités. La MRAe, qui a rendu un avis de 11 pages, ne fait que 6 recommandations, dont la prise en compte ne semble pas requérir un travail très conséquent. La MRAe recommande, en effet, de présenter des garanties complémentaires, de donner quelques justifications supplémentaires ou d'approfondir certains points :

- « La MRAe recommande que la période de travaux soit effectivement circonscrite à la période favorable identifiée, entre les mois d'octobre et de février. » ;
- « La MRAe recommande de mieux garantir les actions visant à préserver la pérennité des haies bocagères. » ;
- « La MRAe recommande de compléter, de manière proportionnée :
 - l'état initial des éléments justificatifs de la valeur universelle exceptionnelle (VUE) du Val de Loire, site inscrit au patrimoine de l'UNESCO ;
 - l'analyse des impacts par une démonstration que le projet n'altère pas la VUE du site inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco. » ;
- « La MRAe recommande de justifier la densité de logements retenue, en particulier au regard des objectifs de gestion économe de l'espace et de leur déclinaison dans le SCoT Loire Angers. » ;
- « La MRAe recommande d'approfondir l'analyse des impacts de l'augmentation de circulation générée et sa prise en compte par le projet. » ;
- « La MRAe recommande de mieux prendre en compte le contexte péri-urbain de la commune de Bouchemaine et l'activité viticole pour apprécier le niveau d'enjeu relatif à la qualité de l'air. ».

Dans le second avis, la MRAe met en avant quatre enjeux, qui reprennent, parfois mot pour mot, ceux qui avaient été formulés dans l'avis de création de la ZAC, à l'exception du dernier enjeu, celui de l'articulation urbaine avec les quartiers environnants qui, lui, n'est pas repris :

- « la densification d'un espace décrit comme une « dent creuse agricole », tout en préservant le patrimoine végétal très prégnant, source de biodiversité » ;

- « l'intégration paysagère du projet situé notamment en zone tampon du Val de Loire inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco » ;
- « l'offre de mobilité en alternative aux seuls déplacements motorisés individuels » ;
- « la préservation d'un environnement humain de qualité, vis-à-vis de nuisances potentielles relatives au bruit ou à la qualité de l'air ».

Tout comme le premier, cet avis est peu critique, et contient 6 recommandations.

Il commence par cette recommandation de forme : « La MRAe recommande d'intégrer à l'étude d'impact les données complémentaires fournies dans le mémoire en réponse à l'avis de la MRAe du 29 mars 2021. ». Puis la MRAe recommande plusieurs compléments :

- « La MRAe recommande de mieux décrire les précautions à mettre en œuvre pour la protection des haies et de leur système racinaire en phase chantier et de prévoir des actions correctives en cas d'échec de certaines nouvelles plantations. »
- « La MRAe recommande de décrire plus précisément l'aménagement futur de la parcelle à préserver de toute construction et de justifier de la conservation de sa vocation naturelle. »
- « La MRAe recommande d'approfondir la prise en compte de l'augmentation de circulation que le projet est susceptible de générer. »
- « La MRAe recommande de mieux prendre en compte le contexte péri-urbain de la commune de Bouchemaine pour apprécier le niveau d'enjeu relatif à la qualité de l'air. »
- « La MRAe recommande une réflexion complémentaire spécifique afin de prévenir l'apparition d'îlots de chaleur urbains et d'approfondir les conclusions opérationnelles en matière de développement des énergies renouvelables. »

Il est intéressant de lire aussi ces avis MRAe à la lumière de la note 2019-N-07 de l'Ae relative aux ZAC, concernant la biodiversité et la qualité de l'air.

Sur l'aspect biodiversité, cette note regrette que les mesures compensatoires soient souvent privilégiées par rapport à l'évitement et à la réduction, ce qui est contraire à l'esprit de la séquence ERC. Par exemple, le projet de ZAC des Reinettes met l'accent sur la préservation du réseau bocager existant, en prenant notamment des mesures destinées à éviter de sectionner les racines. Les travaux seront réalisés entre octobre et février, période qui est la moins dommageable pour la biodiversité. L'état d'esprit du maître d'ouvrage semble donc conforme à ce qui est stipulé dans la note, puisqu'il privilégie l'évitement et la réduction, à la compensation, mise en œuvre lorsque les deux premières mesures sont impossibles à appliquer. C'est ainsi que la replantation d'une haie est aussi prévue.

L'Ae précise, dans sa note, les éléments que doit intégrer l'analyse de la qualité de l'air dans l'étude d'impact. Elle doit s'assurer que le projet n'exposera pas les populations à des pollutions susceptibles d'affecter leur santé, intégrer les déplacements excédentaires générées par le projet et intégrer les documents d'orientation comme les PCAET. Une telle analyse figure bien dans l'étude d'impact de la ZAC des Reinettes, mais les données de qualité de l'air à l'échelle strictement

locale, importantes dans la mesure où « les spécificités locales existent », manquent. Cela fait d'ailleurs l'objet d'une des 6 recommandations de la MRAe.

Nous allons à présent analyser la façon dont les acteurs interviewés perçoivent les MRAe et l'importance de leurs avis

3. La réception des avis par les acteurs

La reconnaissance par les acteurs interrogés de la qualité des avis rendus par la DREAL et MRAe avec le constat d'une réelle montée en compétence technique

Pour les acteurs interrogés (Bureau d'Etude (BE), FNE et DDTM), les services d'évaluation environnementale de la DREAL des Pays de la Loire ont des compétences bien identifiées et clairement légitimes sur « *la prise en compte de la biodiversité ainsi que sur la gestion des sites classés* » (DDTM). Par ailleurs, les acteurs reconnaissent aussi une réelle compétence sur les questions d'énergie et de climat, très appréciée. Ces mêmes acteurs sont tous très satisfaits des avis rendus par la MRAe des Pays de la Loire. Ils les qualifient de bien rédigés, bien construits, précis, bien ancrés localement et faisant preuve d'une certaine pédagogie compte-tenu de « *leur exhaustivité sur le fond comme sur la forme* » (DDTM). Cette exhaustivité et le « *ton policé, tiède et administratif* » permet selon FNE une réception plus audible auprès de collectivités ou porteurs de projets qu'un avis partisan produit par le CNPN ou par des associations environnementales. Par ailleurs, les acteurs perçoivent, depuis quelques années, une réelle montée en puissance « *technique et administrative des contenus de ces avis* » (DDTM) expliquée selon eux par l'arrivée dans les MRAe d'experts avec des compétences rédactionnelles bien plus grandes. Ils reconnaissent aussi que ces avis ont eu une portée pédagogique forte à leur niveau et parfois même sur les élus locaux notamment en lien avec l'arrivée de l'obligation d'application de la séquence ERC (Eviter/Réduire/Compenser) en pointant du doigt que la MRAe « *a le bon goût de nous rappeler que l'on doit aller plus loin sur ces questions* » (BE) permettant aussi d'élargir cette réflexion à d'autres problématiques notamment celle de la gestion économique de l'espace où « *une plus grande attention est maintenant portée sur l'évitement* » (Chargé de mission DDTM).

Mais une expertise environnementale qui souffre d'une faible audience car un avis rendu trop tardif souvent à la fin du processus même d'élaboration du document d'urbanisme...

Si la qualité des avis de MRAe est reconnue par les acteurs, l'efficacité de l'intégration des recommandations environnementales des avis dans les documents de planification semble bien plus relative. Plusieurs éléments explicatifs sont proposés. Le bureau études, la DDTM comme la DREAL soulignent, unanimement, une production trop tardive de l'avis de la MRAe dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme : « *Après, encore une fois, je pense que c'est*

un peu compliqué effectivement quand l'avis il arrive tout à la fin, parce que quelque part il arrive tardivement dans le processus. Donc pour certaines collectivités, ce n'est évidemment pas imaginable de questionner certains choix » (Chargé de mission DREAL).

...et souvent trop technique pour être appropriée

En outre, les avis de la MRAe apparaissent trop pointus pour les élus avec “un décalage entre notre vision de ce qu'est l'environnement pour nous [MRAe et BE] c'est-à-dire quelque chose de très vaste intégrant à la fois les valeurs culturelles, physiques ou anthropologiques et la perception des élus de l'environnement, que sont les forêts, le sanglier qui va traverser la route etc. Les élus voient donc l'environnement avec un grand E, une incarnation qui vient de quelque part et qu'ils ont du mal à mettre en relation [avec leur territoire]” (BE). Par ailleurs, la DDTM interroge le caractère exhaustif dans les thèmes abordés et non hiérarchisé des avis produits par la MRAe : « nous on a un bémol sur les avis. Il faudrait certainement des simplifications. Des avis de l'autorité environnementale sur certains petits documents d'urbanisme interrogent toujours. Qu'est-ce qu'on retient à la fin de 20 pages ? » (Chargé de mission DDTM)

Des procédures qui se sont complexifiées au cours du temps dans des délais impartis de plus en plus courts

Du côté de la DREAL, les chargés de mission de l'autorité environnementale font part de leurs difficultés quant à la complexification des procédures. L'apparition de la MRAe intensifie les allers-retours des avis avec les services de l'État, et ces échanges sont appréciés, mais a contrario allongent les délais de production de l'avis. La définition des nomenclatures est également mise en cause : “qui fait que tel truc est soumis à cas par cas ou à avis de l'Ae, c'est devenu de plus en plus complexe, et sans forcément de plus-value environnementale pour nous” (DREAL). Il en découle une évolution avec une difficulté, voire une impossibilité, à pouvoir se déplacer sur les territoires pour les services instructeurs de la DREAL. Cette déconnexion au terrain et surtout l'absence des chargés de missions de la DREAL, de plus en plus fréquente, au contact des élus au cours de l'élaboration des documents de planification est déplorée par l'ensemble des acteurs. « On a envie de dire “ben venez sur le terrain et confrontez-vous”... enfin le vrai sujet il est là, les gens sont assez peu sensibles localement à la question environnementale, je parle des habitants » (chargé de mission DREAL).

Jusqu'à l'avis non conclusif questionné

Enfin le caractère conclusif de l'avis semble être questionné dans les services instructeurs de la DREAL, pour certains “les collectivités ont bien intégré que c'est un avis simple, on voit bien dans les réponses que souvent c'est traité un peu par-dessus la jambe. Ils le font parce que c'est une

obligation formelle : « vous êtes bien gentils mais on s'en fout de ce que vous nous racontez » (DREAL). Pour d'autres, c'est justement le caractère non conclusif qui permettrait de développer une pédagogie sur les enjeux environnementaux du territoire. Encore faudrait-il être à même de déployer un discours audible plus en amont dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme au contact direct des collectivités.

Cette première approche sur le terrain et le choix de deux cas assez contrastés, nous donnent, ainsi, un premier aperçu intéressant du processus même de construction des avis et leurs perceptions par les acteurs. Si une réelle montée en compétence technique est observée et même est fortement appréciée par les acteurs eux-mêmes, la complexification de la procédure devenue très technique, les retards dans l'émission des avis ou encore l'absence assumée des visites de terrain sur sites ou auprès des acteurs amènent finalement l'avis à être pris en compte *a minima* ce qui paraît très contreproductif au vu d'une procédure qui mériterait bien plus.

4. Le paysage, cantonné au champ esthétique, parfois instrumentalisé ou tout simplement évincé

Une mobilisation du paysage au prisme des sites exceptionnels

Si, de manière générale, la dimension paysagère semble peu traitée dans la production des avis des MRAe, elle est clairement identifiée et prise en compte lorsque les projets, plan et programme s'inscrivent dans les sites exceptionnels faisant l'objet de protections environnementales particulières (Sites classés et inscrits, site UNESCO, ect). Il est alors qualifié au regard de **l'impact visuel** que pourrait engendrer un projet d'aménagement dans des sites exceptionnels.

*« Il y a vraiment des dossiers traitant du paysage quand c'est UNESCO. Ça fait vraiment un vrai argument, au même titre que la biodiversité. »
(Chargé mission DREAL AE)*

Le service évaluation environnementale de la DREAL mobilise le service compétent sur la question paysagère en DREAL, le service des sites et paysages, qui est essentiellement mobilisé sur la protection des sites inscrits / classés.

*« Au sein de la DREAL il y a un service ressources natures et paysages avec une division qui comporte plusieurs inspecteurs des sites et paysages qui rendent essentiellement des avis sur les projets des sites et paysages et concentrent leurs actions sur les communes et documents concernés par les sites classés et inscrits. (...) »
(Chargé mission DREAL AE)*

Le cas particulier de la prise en compte paysagère par l'enjeu éolien

Hormis les effets éventuels sur les sites exceptionnels, le paysage reçoit peu d'attention en termes de traitement, sauf dans quelques situations particulières, tel que le montre le cas des projets éoliens. En effet, une dimension paysagère est clairement définie et prise en compte dans les Études d'Impact (EI) ainsi que dans les avis de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAe). De plus, le guide méthodologique qui oriente la rédaction des EI stipule que celles-ci doivent avoir la capacité de :

« Recenser et hiérarchiser les valeurs portées aux paysages et les sensibilités patrimoniales et paysagères induites vis-à-vis de l'éolien ; » et que “La démarche doit viser à construire un regard partagé sur le devenir des paysages concernés par le projet. » (Guide méthodo)

Nous pourrions avancer l'hypothèse que cette attention spécifique accordée au paysage dans les Études d'Impact (EI) est en corrélation avec le grand nombre de recours déposés : en effet, 80 % des projets éoliens font l'objet de recours.

Cependant, il y a un sentiment de malaise à aborder la question du paysage :

« Donc ce qu'on remarque alors en matière de paysage pour les projets éoliens c'est très subjectif, c'est vraiment très subjectif et c'est laissé complètement à l'appréciation de la personne qui regarde le dossier et sa sensibilité personnelle au motif éolien. C'est donc très dur à retranscrire dans un avis. » (Chargé mission DREAL)

La dimension paysagère est alors principalement explorée du point de vue de son aspect physique et visuel, aussi bien dans les Études d'Impact (EI) que dans les avis MRAE.

« J'essaie de rester un peu objectif et ça passe par l'analyse de la présentation du dossier, le nombre de photomontages, le choix des lieux de prise de photographie et de photomontages. Est-ce que le porteur de projet a tendance à minimiser les enjeux ou en choisissant des lieux qui sont de toute façon ignorés ou trop cachés pour qu'on voit vraiment quelque chose. Les impacts cumulés avec les autres partis et le lien autour. » (Chargé mission DREAL)

Ainsi, dans l'avis rendu de la MRAe sur le parc éolien de Longuenée PDL-2019-3935, il est fait mention après l'examen des photomontages rendus dans le dossier sur la question des paysages :

« Les incidences du projet s'avèrent in fine globalement faibles sur le patrimoine, fortes depuis certains éléments paysagers comme la forêt de Longuenée depuis la RD73, et fortes depuis l'accès de certains hameaux »

Une focalisation sur la matérialité du paysage par la réduction de l'impact paysager

À la lecture des cas de figure précédents, la question du paysage est ainsi abordée dans les Études d'Impact (EI) et les avis principalement mais essentiellement du point de vue de la réduction de l'impact visuel du projet d'aménagement sur l'espace. D'ailleurs, la note 2019-N-07 de l'Ae, relative aux ZAC concernant particulièrement le paysage, est bien critique et constate que la prise en compte de l'enjeu paysager se cantonne souvent à une atténuation superficielle des impacts, le plus souvent via un masque végétal, alors qu'un traitement plus profond de la question complexe de l'intégration paysagère serait attendu.

Ainsi dans le projet de lotissement à Bouchemaine, le projet se sert des haies déjà existantes à cette fin, et présente un certain nombre de vues sur la vallée de la Loire qui témoignent d'une réflexion quant à l'intégration paysagère. La MRAe relève toutefois, dans son premier avis, que cet aspect aurait encore pu être amélioré, en montrant que le projet n'altère pas la valeur universelle exceptionnelle (VUE) du Val de Loire, site inscrit au patrimoine de l'UNESCO. Des éléments convaincants ont été apportés dans le mémoire en réponse, selon la MRAe dans son second avis. Même si, de fait, les haies existantes serviront de masque visuel, le choix de conserver ces haies a obligé le maître d'ouvrage à réfléchir l'intégration paysagère au-delà de la question de l'atténuation visuelle, ce qui semble conforme à l'état d'esprit de la note.

La dimension culturelle et sociale reçoit un faible niveau d'attention dans les Études d'Impact (EI), en dépit des recommandations du guide méthodologique de l'État. Selon les chargés de mission de la DREAL la dimension sociale du paysagère trouverait sa place par le dispositif de l'enquête publique.

5. Une autorité environnementale éprouvant des difficultés dans le traitement des paysages du quotidien

Si le paysage est pris en compte de manière significative sur les sites dits exceptionnels et dans les projets éoliens, il apparaît bien souvent peu traité dans les projets d'aménagement plus classique.

*« (l'enjeu éolien) c'est l'arbre qui cache la forêt (...) les autres problématiques semblent ne pas représenter d'impact paysage parce qu'aujourd'hui **le paysage est dégradé par des sommes de transformations mineures.** (...) la dégradation du paysage est le produit de la somme d'effets non notables, de petits effets, réguliers, qui sont censés passer sous les radars du prisme « est-ce que c'est un effet notable ? » (Membre associé MRAE)*

Plusieurs facteurs peuvent être identifiés pour expliquer cette lacune.

Première hypothèse, le service des sites et paysages est peu mobilisé sur les paysages dits ordinaires qui relève du cadre de vie en général.

« (dans la production de l'avis) Le service en question est un peu plus en retrait et n'est concerné que par ses sites classés. (...) On n'a pas l'impression qu'il y ait grand-chose qui se dit sur ce qui est plus ordinaire, malheureusement »

(Chargé mission DREAL AE)

Deuxième hypothèse, le traitement du paysage dans l'évaluation environnementale suscite un sentiment de malaise par un manque de connaissance sur les questions paysagères chez les chargés de mission, possiblement en raison de leur parcours professionnel antérieur.

*“Nous, à l'AE, on est par définition des **chargés de missions pluridisciplinaires un peu généralistes**, donc on est pas forcément expert de tous ces sujets-là. Je vous le cache pas, on est moins à l'aise en termes d'interventions, c'est lié à notre structuration et puis lié à des difficultés de mobiliser des avis en interne sur ces aspects paysages”* (chargé mission DREAL AE)

La polysémie et à la complexité inhérente à la notion de paysage constituerait une troisième hypothèse :

« Et on voit bien que le paysage ça dérange tout le monde. C'est une vraie approche de l'aménagement du territoire, de rentrer par le paysage, qui n'est pas innée puisque dans pratiquement aucune formation, quel que soit le cursus, on ne parle de paysage. Mais que ceux qui se spécialisent dans le paysage, à un moment donné ont une ouverture culturelle pour pouvoir approcher un aménagement, une planification du territoire avec l'aspect paysager. (...) Personne ne voit (cette approche) et il n'y a que ceux qui ont été formés au paysage qui perçoivent cette portée-là. (...) Il y a un gros travail à faire si on veut vraiment rentrer l'entrée « paysage/aménagement » dans la culture et donc dans la rédaction de l'avis. » (FNE PDL)

« Mais, une fois de plus, si les instructeurs ne sont pas compétents, et si mes collègues ne le sont pas non plus tout le temps, on reviendra dans la zone de confort si on a des cônes de vues, des vues lointaines, si c'est camouflé, pas camouflé quoi. » (Membre associé MRAE)

La subjectivité du paysage apparaît au cœur du problème, avec l'aveu de la difficulté à saisir la dimension sociale du paysage dans la rédaction de l'avis des MRAE.

« Après je trouve que c'est très difficile d'aller au-delà sur l'aspect paysager sans ces données vraiment objectives. Parce que moi, personnellement, le motif éolien ne me dérange pas, mais je me mets à la place d'une personne qui va l'avoir tous les jours sous

les yeux, ce n'est pas la même sensibilité, ce n'est pas la même approche. » (Chargé mission DREAL AE)

En conclusion de cette section, il est évident que les avis émis par les MRAe et Ae mettent en évidence les enjeux paysagers liés aux projets, plans et programmes, particulièrement dans les sites considérés comme "sensibles" en raison de leur caractère exceptionnel ou en relation avec les projets éoliens. Quand la prise en compte de ces enjeux dans les EI sont défailants, les avis en font une réelle mention circonstanciée mais celle-ci se raccroche souvent à des éléments concrets objectivables comme le remarquait la note 2019-N-07. Mais la complexité du paysage n'est ainsi pas toujours rendue dans les avis, comme l'observent les acteurs eux-mêmes, laissant pour compte toutes les dimensions sociales de l'impact du projet qui ne seront dans la suite du processus d'évaluation jamais ni reprises ni évoquées.

Cette question est encore plus criante dans les territoires plus ordinaires. Il apparaît alors difficile de reconnaître comme légitimes des préoccupations complexe à mesurer, comme la qualité de vie, l'esthétique du cadre de vie ou la préservation du patrimoine naturel, face, d'une part, aux normes techniques traditionnellement axées sur les aspects biophysiques et « quantifiés » de l'environnement et, d'autre part, à la légitimité d'un projet d'aménagement visant à fournir des services, au sens large, à la société. Ces espaces ordinaires se doivent alors d'accueillir des projets inenvisagés dans des territoires présentant des caractéristiques écologiques et paysagères plus remarquables. Ainsi la somme des modifications des projets, plans et programme dans ces paysages du quotidien apparaissent très souvent ignorés du processus de l'évaluation environnementale alors même que ces effets cumulés sont loin d'être insignifiants.

Chapitre 8 : Quelle prise en compte de la qualité de l'air dans l'évaluation environnementale ?

L'Ae le rappelle systématiquement dans ses avis concernant les plans de protection de l'atmosphère : la qualité de l'air est un enjeu majeur pour la santé publique. Sa dégradation est responsable de 48 000 décès prématurés par an (Santé publique France, 2016) et son coût annuel pour la société française a été évalué à environ 100 milliards d'euros (Sénat, 2015)²⁴⁶. Les polluants atmosphériques sont également responsables d'une dégradation de la santé des animaux, des espaces naturels et des agrosystèmes du fonctionnement des écosystèmes et de leur biodiversité. Le coût annuel de la pollution de l'air est évalué à 100 milliards d'euros, dont une large part liée aux coûts de santé. La pollution atmosphérique fait partie, selon l'Organisation mondiale de la santé, des dix menaces pesant sur la santé au niveau mondial.

Or, comme l'Ae le souligne régulièrement dans ses rapports annuels successifs, cette question fait partie de celles qui restent le plus mal appréhendées dans le cadre du processus d'évaluation environnementale.

En matière de qualité de l'air, la France a signé plusieurs accords internationaux imposant une réduction des émissions de polluants atmosphériques : la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 (directive pour la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe) fixe des valeurs limites de concentration dans l'air à ne pas dépasser par type de polluants. Or, cas unique elle fait l'objet d'un contentieux sous astreinte pour non-respect de cette directive. En ce qui concerne la qualité de l'air, la non-atteinte des objectifs fixés a été pointée par le Conseil d'État dans des décisions sans précédent concernant la pollution atmosphérique (CE, 10 juillet 2020, Pollution de l'air, et 4 août 2021, Association les Amis de la terre France et autres). En 2017, le Conseil d'État avait déjà enjoint l'État de prendre les mesures nécessaires pour ramener, dans 13 zones du territoire et dans le délai le plus court possible, les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote en dessous des valeurs limites fixées par la directive européenne de 2008. Dans sa décision du 10 juillet 2020, le Conseil d'État statuant au contentieux a considéré que « L'État ne peut être regardé comme ayant pris des mesures suffisantes propres à assurer l'exécution complète » de sa décision du 12 juillet 2017. Soulignant « l'importance qui s'attache au respect effectif des exigences découlant du droit de l'UE », « la gravité des conséquences du défaut partiel d'exécution en termes de santé publique et l'urgence particulière qui en découle », le Conseil d'État a prononcé contre l'État, à défaut pour lui de justifier de cette

²⁴⁶ Cette commission d'enquête du Sénat présidée par le sénateur Jean-François Husson, par ailleurs président d'ATMO Grand Est.

exécution complète dans un délai de six mois, une astreinte de 10 millions d'euros par semestre jusqu'à exécution de la décision du 12 juillet 2017.

On peut donc s'interroger quant à ce qui explique cette « lenteur de l'action collective dans ce domaine de la santé environnementale et l'effacement fréquent des préoccupations en matière de qualité de l'air devant d'autres impératifs, en particulier économiques » (Roussel, 2019 : 35). Sans prétendre répondre à cette question qui dépasse le cadre de notre analyse, il est particulièrement intéressant d'examiner la manière dont cette question est prise en compte dans les projets, plans et programmes.

La qualité de l'air a vocation à être abordée dans plusieurs des sous-ensembles qui font le contenu de l'étude d'impact²⁴⁷ : liées aux questions de pollution et de nuisances, elle concerne la santé humaine et n'est pas sans lien avec la question du changement climatique. Comme le rappelle Raphaël Romi : la protection de la qualité de l'air intègre le régime juridique du climat fondé sur l'objectif de réduction des GES voire de « neutralité carbone » : « En effet, les émissions de GES sont des sources de pollution de l'air, cette dernière étant notamment définie comme la pollution de nature à influencer sur les changements climatiques »²⁴⁸. Ainsi, depuis la loi sur l'air de 1996, gestion énergétique, gestion climatique et qualité de l'air sont liés²⁴⁹. Nous allons d'abord rappeler la manière dont l'air a été construit progressivement comme un problème public nécessitant une prise en charge dans le cadre de politiques publiques dédiées. Cette mise en perspective historique nous permettra de mettre en évidence les grandes étapes marquant cette politique publique et de souligner les spécificités de cette question transversale à plusieurs secteurs de l'action publique.

Qu'il s'agisse des projets ou des plans programmes, les évaluations environnementales ont en commun une prise en compte déficiente de cet enjeu, en décalage avec l'importance qu'il semble avoir aujourd'hui dans l'opinion publique²⁵⁰. C'est ce que nous verrons ensuite, à propos des projets d'infrastructures routières, puis en nous focalisant sur les plans et programmes dédiés à la question de l'air et de la pollution atmosphérique (C). Depuis 2016, l'Ae est chargée d'émettre un avis sur les plans de protection de l'atmosphère (PPA) ; de leur côté, les MRAe sont chargées d'émettre un avis sur les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET).

²⁴⁷ Pour rappel : Les milieux, les patrimoines et les paysages ; Les pollutions et les nuisances ; Les risques naturels et technologiques ; Les enjeux « globaux » : biodiversité, changements climatiques ; La santé humaine ; et les interactions entre ces facteurs.

²⁴⁸ Raphaël Romi, p. 593 11 édition.

²⁴⁹ L'article 2 de la loi sur l'air de 1996 dispose que « Constitue une pollution atmosphérique au sens de la présente loi l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, dans l'atmosphère et les espaces clos, de substances ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives. »

²⁵⁰ L'air est le deuxième sujet de préoccupation des Français après l'emploi. L'impact de la pollution de l'air sur la santé fait même partie du Top 3 des préoccupations environnementales des Français avec la dégradation de la faune et la flore et le réchauffement climatique. <https://www.ademe.fr/enquete-francais-lenvironnement-vague-5>.

A. Genèse et évolutions de l'action publique en matière de qualité de l'air

Les travaux qui se sont intéressés à l'action publique en matière de qualité de l'air soulignent qu'il s'agit d'une question transversale à plusieurs secteurs d'action publique, pour laquelle le cadre juridique mis en place se rattache à l'histoire du droit des pollutions et nuisances.

Les travaux existant sur le sujet mettent en évidence le passage d'une définition du problème centrée sur la lutte contre les pollutions et nuisances, à un nouveau cadrage en termes de pollution de l'air au moment de la création du Ministère de l'environnement.

1. L'émergence de préoccupations à l'égard des « pollutions et nuisances » dans le contexte de l'après seconde guerre mondiale.

Avant la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 (dite « LAURE » ou « Loi Lepage », du nom de la ministre de l'Environnement de l'époque), deux lois ont cherché à réduire la pollution de l'air : celle du 20 avril 1932 dite « Morizet », et celle du 2 août 1961²⁵¹.

Comme le rappelle l'historien Stéphane Frioux, le texte de 1961 intervient moins d'une dizaine d'années après une alerte internationalement relayée, le *Great Smog* de décembre 1952 à Londres, qui provoque plusieurs milliers de morts : « L'épisode de pollution dans la capitale britannique entraîne une réflexion sur la possibilité d'une telle catastrophe dans les autres métropoles occidentales. De nombreux pays, tels les États-Unis et l'Allemagne, lancent des réflexions, voire adoptent des lois sur la pollution de l'air à compter du milieu des années 1950 ». Des *Clean Air Acts* sont passés au Royaume-Uni et aux États-Unis en 1956.

D'une manière générale, la période de l'après-guerre est marquée par l'émergence, en particulier en milieu urbain, des préoccupations à l'égard des « pollutions et nuisances ». La question de la pollution constitue ainsi, avec la défense des espaces « naturels » et espèces menacées de disparition, un des « canaux historiques » de la construction d'une action publique en matière d'environnement.

Les pollutions et nuisances liées aux activités industrielles sont au cœur de la mobilisation de différents acteurs, « en particulier des fumées produites par les grosses centrales thermiques qui fournissent l'électricité » (Frioux, 2021 : 5). En juin 1958 est créée l'Association pour la prévention de la pollution atmosphérique (APPA).

²⁵¹ Ces deux textes ont, à chaque fois qu'on préparait un nouveau texte (donc respectivement en 1960-1961 et en 1996), été accusés d'avoir été inefficaces et inapplicables, car inapplicables. Accessoirement, c'est un simple article de la loi de 1961 qui fondera pendant presque 50 ans l'autorisation de toutes les installations nucléaires jusqu'à la loi « transparence et sûreté nucléaire » en 2006...

La naissance de l'APPA s'inscrit dans le contexte des Trente Glorieuses. « L'État français, très investi dans l'effort massif d'industrialisation du pays, n'avait pas pris la mesure de l'ampleur des émissions polluantes et de la multiplicité des sources, même si la pollution atmosphérique n'était pas un sujet nouveau. Cependant, plusieurs personnalités, averties par la vigilance des pays étrangers, ont souligné le déficit français en la matière et la nécessité de créer une structure permettant de cristalliser les différentes initiatives prises sur le sujet. Ce champ nouveau, peu porté par la politique nationale de santé publique, a trouvé un ancrage fort dans les bureaux d'hygiène municipaux qui avaient permis, sous la IIIe République, de développer une véritable politique sanitaire municipale (Roussel, 2019).

La prise en charge par la France de la pollution de l'air se fait donc initialement dans une perspective hygiéniste déclinée au niveau des municipalités. Ainsi c'est sous l'angle de la santé publique que les courants hygiénistes se mobilisent contre les industriels qui sont identifiés à l'époque comme les principaux responsables des pollutions atmosphériques, non sans faire jouer une forme de concurrence en ce qui concerne les différentes sources d'approvisionnement énergétique²⁵².

Selon l'article 1^{er} de la loi de 1961 : « Les immeubles, établissements industriels, commerciaux, artisanaux ou agricoles, véhicules ou autres objets mobiliers possédés, exploités ou détenus par toutes personnes physiques ou morales, devront être construits, exploités ou utilisés de manière à satisfaire aux dispositions prises en application de la présente loi afin d'éviter les pollutions de l'atmosphère et les odeurs qui incommode la population, compromettent la santé ou la sécurité publique, ou nuisent à la production agricole, à la conservation des constructions et monuments ou au caractère des sites. ».

Les décrets paraissent finalement en septembre 1963, mais il faut attendre encore presque un an pour que quatre arrêtés soient pris, le 11 août 1964. Ils concernent uniquement la capitale, dans laquelle sont instituées deux zones de protection spéciale (ZPS). L'emploi de combustibles trop polluants y est interdit.

2. 1971 : L'intégration de la pollution de l'air aux prérogatives du nouveau Ministère de l'environnement

Au moment de la création du ministère de l'environnement en 1971, la responsabilité de la politique en matière de pollution de l'air est transférée du ministère de la Santé, alors dirigé par Robert Boulin, l'ancien rapporteur de la loi de 1961 à l'Assemblée nationale vers le ministère de Robert Poujade. Stéphane Frioux rappelle que « Cela ne manqua pas de créer des tensions avec

²⁵² Stéphane Frioux souligne que l'APPA est « certes dirigée par des médecins, mais soutenue par des intérêts économiques puissants, comme Gaz de France, concurrent direct du secteur charbonnier pour l'approvisionnement énergétique. Le but de l'association n'est pas seulement de faire l'éducation du public et de convaincre la ménagère d'acheter une gazinière, il est aussi de peser dans le sens d'une législation spécifique à la pollution de l'air ».

des hygiénistes qui furent dépossédés du pilotage de la politique, au profit des ingénieurs des Mines » (Frioux 2021 : 23).

Isabelle Roussel rappelle qu'au moment de la création du Ministère, en France, contrairement à d'autres pays européens, la dimension sanitaire de l'environnement est encore largement ignorée, la santé publique étant très mal structurée et dotée en termes de moyens humains : « À cette époque, en dépit de nombreux rappels à l'ordre par l'OMS, les effets sanitaires de la pollution atmosphérique étaient faiblement démontrés en dehors des situations extrêmes ».

En 1973, le Comité interministériel pour l'aménagement de la nature et de l'environnement (CIANE) propose la création d'associations de gestion de réseaux de mesures dans les villes de plus de 100 000 habitants, regroupant, à l'image des comités régionaux de l'APPA, des représentants de l'État, des industriels, des collectivités locales et des associations de protection de l'environnement. Ces nouvelles structures sont mises en place sous le contrôle des directions régionales de l'Industrie et de la Recherche (DRIR), qui en assuraient le contrôle.

Parallèlement, en 1974, un décret sur les alertes vise les zones où la concentration des industries et la topographie étaient pénalisantes pendant certaines situations météorologiques défavorables à la dispersion des polluants (cuvette grenobloise ou lyonnaise, golfe de Fos, Dunkerque, Basse-Seine, etc.)²⁵³. Une importante évolution du système d'acteurs se déroule durant cette décennie, avec une technicisation des mesures, la reprise en main de la coordination des opérations par les services déconcentrés de l'État et la création de nouvelles structures de surveillance.

En 1973, le premier choc pétrolier constitue une date-clé pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent plusieurs orientations de l'action publique à cette époque. Le choix est fait de développer un plan énergétique axé sur le développement du nucléaire, dit « plan Messmer »²⁵⁴. Prenant conscience de la trop grande dépendance du pays au pétrole, le gouvernement français crée en 1974 l'Agence pour les économies d'énergie, afin de mener une politique de rationalisation de la consommation d'énergie.

Cette décennie est marquée par les deux grandes lois de 1976 : La France est le premier pays d'Europe à se doter d'une législation sur les études d'impact et sur les risques industriels. Nous avons déjà abondamment évoqué la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, mais une deuxième grande loi intervient la même année, la loi sur les installations classées pour la

²⁵³ Décret n°74-415 du 13 mai 1974 relatif au contrôle des émissions polluantes dans l'atmosphère et à certaines utilisations de l'énergie thermiques.

²⁵⁴ Le 6 mars 1974, au vingt heures, Jean-Marie Cavada, s'entretient avec Pierre Messmer. Le Premier ministre présente son plan énergétique qui vise à limiter la dépendance au pétrole à travers la construction d'un parc nucléaire. Interrogé aussi sur les choix du gouvernement pour la protection de l'indépendance énergétique du pays, Pierre Messmer répond : « Il est vrai que la France n'a pas été très favorisée par la nature en matière de ressources énergétiques. Nous n'avons presque pas de pétrole sur notre territoire, nous avons beaucoup moins de charbon que l'Angleterre et l'Allemagne, et moins de gaz que la Hollande », avant d'assurer que « notre grande chance est notre énergie électrique d'origine nucléaire ». Pierre Messmer annonce en conséquence, face caméra, la construction de « treize centrales nucléaires de 1 000 MW.

protection de l'environnement (ICPE) du 19 juillet 1976²⁵⁵. Cette loi, dont l'esprit général est la recherche du meilleur optimum possible entre les intérêts de l'économie et ceux de l'environnement, met en place la nomenclature des ICPE. Toute exploitation industrielle ou agricole susceptible de créer des risques ou de provoquer des pollutions ou nuisances, notamment pour la sécurité et la santé des riverains, est une installation classée. Cette nomenclature prévoit des régimes d'autorisation différents selon la gravité des dangers (autorisation, déclaration, enregistrement). La loi impose donc de nouvelles procédures d'autorisation préalable et de contrôle par l'administration (études de dangers, études de sûreté) sous l'égide des DRIRE, renforçant la responsabilité de l'exploitant. Le 21 septembre 1977, un décret¹³ introduit l'étude d'impact et l'étude de danger.

Le ministère de l'Environnement dispose d'un service de l'environnement industriel, qui- assisté du Conseil supérieur des installations classées ; organisme consultatif paritaire - est responsable de la réglementation sur ces sujets qui est mise en œuvre par les préfets de département, assistés d'un service technique (Inspection des installations classées, qui instruit les demandes d'autorisation et exécute les contrôles. L'Inspection des installations classées a des pouvoirs de police, et peut dresser procès-verbal.

L'intégration de la pollution de l'air aux prérogatives du nouveau Ministère de l'environnement s'accompagne ainsi de transformations importantes en matière d'encadrement des activités industrielles, dans un contexte économique marqué par le choc pétrolier. Les pollutions de l'air sont appréhendées et encadrées juridiquement essentiellement en lien avec les activités industrielles. Du milieu des années 70 jusqu'à 1996, la mise en œuvre de la lutte contre la pollution prise en charge par les industriels et par l'État dans le cadre de concertation entre DRIR, Météo France et les industriels. Au cours de cette séquence une sorte de « passage de témoin » s'opère entre l'APPA, qui jusqu'ici jouait un rôle central, et les futures AASQA. Les entreprises vont être réglementairement tenues de verser une taxe calculée sur le montant de leurs émissions polluantes aux nouveaux réseaux mis en place (les futures AASQA) (Roussel, 2019).

Enfin, en 1979, la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière longue distance marque une rupture avec la vision que l'on pouvait avoir de la pollution atmosphérique puisque cette dernière n'est plus circonscrite à des échelles locales, et intègre désormais des polluants comme les oxydes d'azote. Elle sera complétée de 8 protocoles et permet la mise en place sur une période relativement courte de stations de surveillances dans 24 pays.

Les efforts effectués par les industriels vont porter leurs fruits tandis que les chocs pétroliers et le début de la désindustrialisation – ainsi que l'émergence des centrales nucléaires plus « propres » en matière d'émissions dans l'air– ont contribué à l'amélioration de la qualité de l'air. Cette

²⁵⁵ Article 1^{er} : « Sont soumis aux dispositions de la présente loi les usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments ».

évolution va conduire à ce que la politique publique adresse d'autres sources de pollutions de l'air, et en particulier les émissions dues au transport routier, et ce d'autant plus que l'épidémiologie se développe au cours des années 1980-1990.

3. Les années 80 et la « mise en cause » de la circulation automobile

C'est au moment où s'engage un débat européen sur la voiture propre et l'application de la nouvelle technologie catalytique, et que se multiplient directives européennes portant sur les émissions automobiles que la perception des origines du problème évolue en France au milieu des années 80.

Les premiers protocoles fixant des taux de réduction uniformes des émissions de polluants, la connaissance scientifique va imposer la notion de « charge critique » qui différencie les degrés de criticité selon les milieux récepteurs (eux, air sols, type de végétation, humains...) et permet donc d'intégrer les différentes sensibilités des écosystèmes (protocole d'Oslo en 1994 puis Göteborg en 1999). Alors qu'elle n'avait jamais fait l'objet d'un débat jusque-là, la pollution liée à la circulation automobile attire l'attention des parlementaires français qui interrogent le gouvernement.

A la demande du ministre de l'Environnement, le Professeur André Roussel pilote un groupe de travail et rédige en 1983 un premier rapport alertant sur l'importance du problème et la nécessité de recherches pour documenter certains aspects comme par exemple, l'insuffisance de connaissances sur la pollution à l'intérieur de l'habitacle des automobiles.

Il met en évidence les problèmes liés à la pollution automobile et formule des recommandations pour réduire les émissions polluantes des véhicules. Le rapport documente les effets nocifs de la pollution atmosphérique provenant des véhicules sur la santé humaine, en particulier en augmentant les risques de maladies respiratoires et cardiovasculaires. Il a également mis en évidence les effets néfastes sur l'environnement, tels que l'acidification des sols et des eaux.

A partir des années 1980, des études épidémiologiques s'appuyant sur un mesurage plus fiable de la qualité de l'air se développent et contribuent à rationaliser et à quantifier le lien entre la pollution atmosphérique et la dégradation de la santé publique.

A partir de 1985, l'affaire des pluies acides, attire l'attention sur les polluants automobiles et impose le développement du pot catalytique²⁵⁶. L'objectif est de réduire les émissions de polluants atmosphériques provenant des véhicules et d'améliorer la qualité de l'air.

Il s'agit d'une rupture par rapport aux pratiques antérieures car c'est la première fois que la question de la pollution automobile occupe le devant de la scène.

²⁵⁶ Les pots catalytiques sont des dispositifs qui permettent de réduire les émissions nocives en convertissant les gaz d'échappement en composés moins polluants.

On peut citer l'étude ERPURS (« Évaluation des risques de la pollution urbaine sur la santé ») menée dans le cadre de l'observatoire régional de la santé (ORS) Île-de-France à partir de 1985. Cette étude épidémiologique écologique temporelle est menée à bien grâce au développement d'Airparif qui, créé en 1979, est devenu opérationnel en 1981. Elle met en évidence un lien fort entre les niveaux de pollution et un certain nombre d'indicateurs sanitaires tels que le nombre de jours d'hospitalisation. Ces travaux sont confortés par les résultats de nombreuses autres études construites sur le même schéma et portant sur plusieurs agglomérations en Europe comme le projet APHEA (Air Pollution and Health : A European Approach)²⁵⁷ .

En 1996, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie tire les conséquences des évolutions tant de la connaissance scientifique, que des sources de pollution de l'air. Elle marque une étape importante dans l'émergence du sujet de la santé environnementale, et dans la mise en place d'une panoplie d'instruments d'action publique destinés à la prise en charge de enjeux de pollution de l'air.

4. Les années 90 et la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

Sur le plan européen et international, différents textes doivent être mentionnés : La Directive 91/441/CEE, adoptée le 26 juin 1991, fixe les normes européennes en matière d'émissions des véhicules à moteur à essence et en diesel, notamment en ce qui concerne les émissions de gaz polluants tels que les oxydes d'azote (NOx) et les hydrocarbures (HC). En 1992, la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement - CNUED, mieux connue encore sous le nom de « Sommet de la Terre », ou Sommet de Rio, constitue le point culminant des consultations mondiales qui se sont étalées sur plus de deux ans. Cette conférence donne lieu à la Déclaration de Rio, ainsi qu'à la signature par plus de 130 pays de Convention sur la biodiversité, et la Convention sur les changements climatiques. En 1997, le protocole de Kyoto, engage 37 pays industrialisés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

En 1994, lors de la conférence d'Helsinki, l'OMS propose une première définition de la santé environnementale : « la santé environnementale comprend les aspects de la santé humaine, y compris la qualité de la vie, qui sont déterminés par les facteurs physiques, chimiques, biologiques, sociaux, psychosociaux et esthétiques de notre environnement. Elle concerne également la politique et les pratiques de gestion, de résorption, de contrôle et de prévention des facteurs environnementaux susceptibles d'affecter la santé des générations actuelles et futures ».

Sur le plan national, rappelons qu'au cours du mois de décembre 1991, Paris connaît l'un des pires épisodes de pollution atmosphérique de son histoire, caractérisé par une forte concentration de particules fines et de dioxyde d'azote. Cela met en évidence la nécessité de prendre des mesures

²⁵⁷ K. Katsouyanni et al., « Short Term Effects of Air Pollution on Health. A European Approach Using Epidemiologic Time Series Data : The APHEA Protocol », *Journal of Epidemiology & Community Health*, vol. 50, suppl. 1, 1996, p. S12-S18.

pour améliorer la qualité de l'air en milieu urbain. De nouveaux pics surviennent les années suivantes.

En 1990, le gouvernement français crée une nouvelle agence, regroupant l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME)²⁵⁸, l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED)²⁵⁹ et l'Agence pour la Qualité de l'Air (AQA)²⁶⁰ en un seul établissement: l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). L'ADEME commence à fonctionner le 1^{er} janvier 1992. Elle est investie de 5 missions, parmi lesquelles figure la prévention et la lutte contre la pollution de l'air²⁶¹.

En 1995, le MATE met en place un indicateur appelé ATMO qui qualifie la qualité globale de l'air dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. En janvier 2000 le ministère publie le premier arrêté relatif à cet indice agrégé²⁶². Franck Boutaric souligne comment, après des résistances et réticences à l'égard de l'idée de créer un indice de la qualité de l'air, la légitimité ce type d'instrument n'est plus contestée par la suite, après les succès de l'indice ATMO. « Si dans un passé récent des directions administratives ministérielles (équipement, industrie) avaient manifesté des réticences à propos de la création d'un indice de la qualité de l'air, cette légitimité n'est plus contestée ». L'instrument est étendu à de nombreuses agglomérations et des discussions nombreuses ont lieu entre administrations, organisations et les collectivités territoriales pour débattre des révisions nécessaires de cet indice. « La réussite est telle que des outils similaires sont créés : l'indice de qualité de l'air simplifié et l'indice Citeair. » Le premier est le résultat agrégé de la surveillance d'un à quatre polluants, en fonction de l'équipement de surveillance de la qualité de l'air » des réseaux qui couvrent des agglomérations françaises de moins de 100000 habitants. Le second permet de mesurer et de comparer la pollution de l'air dans plus de 50 villes européennes et propose un indice de fond représentant la pollution ambiante et un indice représentant la pollution à proximité du trafic » (*ibid*).

Il y a donc durant cette décennie un investissement croissant dans la surveillance de la qualité de l'air, permettant de mieux comprendre les sources de pollution, les variations saisonnières et géographiques, ainsi que les effets sur la santé publique.

La notion de santé environnementale commence donc à émerger, et les études épidémiologiques concernant la qualité de l'air (bien que parfois très contestées), mettent en évidence l'importance de l'environnement comme facteur explicatif de l'occurrence de certaines pathologies. L'intérêt pour la relation entre la pollution de l'air et la santé, scientifiquement étayée, a servi de base pour la rédaction de la loi sur l'air; cette loi, transcription de la directive 96/62/CE de septembre 1996

²⁵⁸ Créée en 1982, et résultant de la fusion de l'Agence pour les économies d'énergie avec d'autres organismes.

²⁵⁹ L'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets (ANRED) est créée en 1975 afin d'accompagner la mise en œuvre de la loi du 15 juillet relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux. L'ANRED invente notamment les déchetteries, qu'elle développe sur tout le territoire.

²⁶⁰ Créée en 1980.

²⁶¹ Les autres missions sont la limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation ; la protection des sols et la remise en état des sites pollués ; la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières, le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale, le développement d'énergies propres et économes ; la lutte contre les nuisances sonores.

²⁶² Décret relatif à la qualité de l'air n°98 360 du 6 mai 1998

en droit français, a pu être qualifiée de « loi de santé publique » puisque le risque collectif lié à l'air pollué était reconnu.

La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) marque ainsi une nouvelle étape dans l'action publique en matière de pollution de l'air. Elle définit la pollution atmosphérique comme « l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, dans l'atmosphère et les espaces clos, de substances polluantes »²⁶³.

La LAURE établit dans son article 1^{er} le droit de chacun à respirer un air sain. La loi rend obligatoire la surveillance de la qualité de l'air assurée par l'État, la définition d'objectifs de qualité et l'information du public. La surveillance porte sur l'ensemble du territoire national depuis le 1^{er} janvier 2000.

Depuis les années 70 existaient un certain nombre d'associations investies sur le sujet de la pollution de l'air. La loi organise une structuration régionale des associations qui s'étaient créées depuis les années 70 en matière de suivi de la pollution de l'air. Cette nouvelle organisation, met en place un système d'agrément et de financement de ces associations de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), connues sous le nom d'ATMO. Ainsi l'État délègue ses missions de surveillance à des organismes agréés "équilibrés" regroupant 4 collèges (État, collectivités territoriales, industriels, associations).

Une information du public, dont l'État est le garant, doit être réalisée périodiquement et une alerte doit être déclenchée par le préfet en cas de dépassement de seuil²⁶⁴.

Pour garantir la qualité des mesures, l'État met en place le Laboratoire Central de Surveillance de la Qualité de l'Air (INERIS, LNE, Ecole des Mines de Douai). Elle définit des mesures techniques nationales pour réduire la consommation d'énergie et limiter les sources d'émission, instaure des dispositions financières et fiscales (incitation à l'achat de véhicules électriques, GPL ou GNV, équipement de dispositifs de dépollution sur les flottes de bus).

Par ailleurs, la loi prescrit l'élaboration d'un Plan régional de la qualité de l'air (PRQA), de Plans de protection de l'atmosphère (PPA) sur lesquels nous allons revenir, et pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants d'un Plan de déplacement urbain (PDU).

Enfin, il est intéressant de rappeler que c'est dans le cadre de cette loi que pour la première fois apparaît la volonté d'instaurer des restrictions de circulation en fonction de la pollution des véhicules. Il s'agit là de la première des multiples tentatives (pastilles vertes, Crit'air) en ce sens, jusqu'aux ZFE aujourd'hui.

²⁶³ Le Bourhis (dir.) souligne que, alors que cette disposition vise clairement la pollution de l'air intérieur, il faut attendre 2010 pour que, les dispositions du titre II du livre II du code de l'environnement ne visent plus seulement la lutte contre la pollution de l'air extérieur.

²⁶⁴ Cette procédure de déclenchement à deux niveaux, d'information ou d'alerte, est considérée par de nombreux rapports comme complexe et peu lisible pour le grand public Voir le rapport d'information de Roumégas Jean-Louis et Saddier Martial et dans le rapport sur la gestion des pics de pollution rédigé par les membres de trois corps d'inspection ministérielle (CGEDD, IGAS, IGA), en particulier pages 76 à 78.

5. Les années 2000 : le renforcement de l'action publique en matière de pollution de l'air

Un cadre d'action désormais réglementé par des directives européennes et les recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé.

Des niveaux de référence pour la qualité de l'air ont été définis par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dès 2005. Ces recommandations ont été révisées en septembre 2021. Cette révision prend en compte les derniers résultats scientifiques sur les effets sanitaires de la pollution de l'air.

En 2008 une directive européenne sur la qualité de l'air est adoptée (Directive sur la qualité de l'air (directive 2008/50/CE)) suivies d'une autre en 2010 qui établit des Normes relatives aux émissions industrielles (directive européenne 2010/75) et aux meilleures techniques disponibles à appliquer (BREF). En 2016, une directive fixe des Objectifs nationaux de réduction des émissions (Directive européenne 2016/2284, dite Directive NEC).

Les concentrations de polluants toxiques dans l'air sont donc aujourd'hui surveillées et réglementées. La surveillance est confiée en France aux associations agréées.

Des valeurs réglementaires nationales de concentration des polluants dans l'air ont été édictées, qui comprennent des valeurs limites, issues de la directive 2008/50/CE, des valeurs cibles et des objectifs de qualité. En cas de non-respect des valeurs limites, la Commission européenne peut engager des procédures contre les États membres. C'est le cas en France aujourd'hui du fait des dépassements concernant le dioxyde d'azote dans douze agglomérations et zones de qualité de l'air.

D'autres valeurs existent pour gérer les effets aigus des pics de pollution : les seuils d'information et de recommandation et les seuils d'alerte, notions définies par l'article R. 221-1 du code de l'environnement.

Une plus grande prise en compte du lien entre pollution atmosphérique et changement climatique.

C'est également au cours de cette période qu'on observe une plus grande prise en compte du lien entre pollution atmosphérique et changement climatique, lien déjà établi par la LAURE, comme en témoignent es débats parlementaires et l'article 2 de la loi.

À partir du début des années 2000, les instruments faisant le lien pollution atmosphérique et changement climatique se développent : plans climat territoriaux puis plans climat-air-énergie territoriaux, schémas régionaux climat-air-énergie créés par l'article 68 de la loi Grenelle 2 absorbés dix ans plus tard dans les SRADDET institués par la loi NOTRE de 2015. On assiste ainsi au développement d'une approche plus intégrée, qui se veut également plus transversale et territorialisée. Cette évolution est liée au développement des connaissances et des outils de modélisation.

Cette approche intégrée et transversale reste cependant « plus revendiquée que pratiquée » (Boutaric : 76). Différentes politiques déterminent les volumes et la nature des polluants émis qui sont liés à la fois aux activités industrielles, au logement, aux activités agricoles, aux transports... Selon F. Boutaric, il n'existe pas de vision d'ensemble, et des facteurs qui ne sont pas immédiatement considérés comme des sources de pollution n'en conditionnent pas moins le volume et la nature des polluants émis.

Cet angle d'analyse le conduit à examiner différentes politiques publiques et à mettre en évidence une « sous reconnaissance de la pollution de l'air par les pesticides »²⁶⁵.

Une « sous reconnaissance de la pollution de l'air par les pesticides »

Tout comme les politiques engagées dans les domaines de l'énergie, de l'urbanisme et des transports, le type de politique agricole mis en œuvre a des conséquences sur la qualité de l'air.

Franck Boutaric souligne à ce sujet l'existence d'« un contraste saisissant entre d'une part, l'emploi croissant de matières actives dans les substances utilisées et l'importance des marchés phytosanitaires français depuis l'après-guerre et d'autre part, le peu d'intérêt porté à la présence des pesticides dans l'air » (Boutaric, 118). Il existerait ainsi un décalage de 25 ans entre les premières études en Amérique du Nord et la réalisation d'études en France (1986-1991) où l'on étudie la présence dans eau et aliments mais très peu dans l'air.

Ce n'est que dans les années 2000 que se développent différentes initiatives. « Au plan national ou européen la réglementation sur la contamination de l'air par les pesticides est inexistante. Mesurer les pesticides dans l'air n'est pas une obligation et il n'y a aucune valeur réglementaire sur les concentrations de pesticides dans l'air intérieur ou extérieur » (Boutaric : 119).

Il faut attendre un arrêté de 2014 pour que les activités agricoles soient intégrées dans la liste des mesures de réduction, qui ne seront effectivement mises en œuvre qu'avec un arrêté du 7 avril 2016.

6. Le cadre juridique actuel : Instruments, acteurs et enjeux

Le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA)

En 2016, la loi de transition énergétique pour la croissance verte crée le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA). Le PREPA est un plan d'action interministériel, il est suivi par le Conseil national de l'air au moins une fois par an et sera révisé au moins tous les quatre ans. Approuvé pour la première fois le 10 mai 2017, il fixe des objectifs de réduction des émissions pour les périodes 2020-2024, 2025-2029 et au-delà de 2030. Cinq

²⁶⁵ Chapitre 7 de l'ouvrage.

polluants atmosphériques sont considérés : dioxyde de soufre (SO₂), oxydes d'azote (NO_x), composés organiques volatils non méthaniques (COVNM), ammoniac (NH₃), et particules fines (PM_{2,5}).

Le cadre juridique est fixé par un décret de 2017²⁶⁶ qui fixe les objectifs de réduction à horizon 2020, 2025 et 2030 et par un arrêté qui détermine les actions de réduction des émissions à renforcer et à mettre en œuvre.

Dès mai 2017, la France a dû réviser son PREPA pour répondre aux objectifs de plafonds annuels d'émissions de polluants atmosphériques et de valeurs limites de concentration dans l'air. Ces seuils sont fixés respectivement par les directives européennes « NEC » (National Emission Ceilings 2001/81/CE) et « qualité de l'air » (2008/50/CE). En particulier, la directive européenne « NEC » du 14 décembre 2016 et l'annexe de l'arrêté du 10 mai 2017 établissant le PREPA prévoient que la France doit se doter d'un guide de bonnes pratiques agricoles permettant de limiter les émissions d'ammoniac (NH₃) dans l'air.

La nouvelle Directive (UE) 2016/2284 relative à la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques (Directive NEC, plafonds d'émission nationaux) est donc entrée en vigueur. Elle fixe des engagements nationaux de réduction des émissions anthropiques de dioxyde de soufre (SO₂), d'oxydes d'azote (NO_x), de composés organiques volatils autres que le méthane (COVNM), d'ammoniac (NH₃) et de particules (PM_{2,5}). L'Allemagne et la France, qui sont les plus grands émetteurs d'ammoniac de l'UE, doivent réduire leurs émissions d'ammoniac de 29 % et 13 % respectivement d'ici 2030 par rapport à 2005. La Communauté européenne s'est fixé l'objectif d'une réduction de 19 %.

Arrivé au terme d'une première période de quatre années, un nouvel arrêté du 8 décembre 2022²⁶⁷ établit le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques pour la période 2022-2025.

À l'issue du PREPA 2017-2021, le bilan serait « globalement positif ». Le bilan réalisé dans le cadre de la préparation du nouveau PREPA indique que les récentes lois, telles que la loi d'orientation des mobilités de 2019 et la loi climat et résilience de 2021, ont fourni les outils réglementaires permettant de renforcer les politiques nationales et locales en matière de qualité de l'air. La très grande majorité des actions prévues dans l'arrêté ont été mises en œuvre. Dans le secteur du transport routier, une mesure n'a pas été mise en œuvre, la convergence de la taxation essence/diesel suite au mouvement des Gilets jaunes. En ce qui concerne l'agriculture, plusieurs mesures restent à engager. Les mesures agricoles n'ayant pas pu être engagées avant 2021 ont été reprises et améliorées dans le nouvel arrêté pour la période 2022-2025²⁶⁸.

²⁶⁶ Décret n°2017-949 du 10 mai 2017.

²⁶⁷ JORF du 16 décembre 2022.

²⁶⁸ Le PREPA prévoit notamment des mesures visant : le recul progressif de l'usage de matériels d'épandage émissifs (buses palettes) au profit de matériels plus vertueux (rampes à pendillards, injecteurs) ; l'enfouissement rapide post-épandage des fertilisants azotés ; le développement de l'utilisation de couvertures, de fosses à lisier ; le développement de l'utilisation d'outils de pilotage pour adapter la dose d'azote apportée aux cultures. D'autres mesures visent

Le cadrage dominant de la question de la qualité de l'air serait marqué par une focalisation sur une approche centrée sur les rejets de polluants. Une des explications résiderait dans le cadrage « environnement » plus que « santé » du problème de la qualité de l'air qui s'est progressivement imposé dans les années 1970. Or la qualité de l'air ne peut pas être déterminée par une politique de lutte contre la pollution de l'air déconnectée des politiques sectorielles qui déterminent la qualité de l'air.

La Cour des comptes, dans son Rapport « les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air » de décembre 2015, notait « Que la gouvernance de politiques qui ont plusieurs niveaux d'intervention (européen, national, régional et local) soit complexe n'est en soi pas une difficulté insurmontable, si un cadre d'action clair est défini de manière interministérielle et maintenu avec une certaine constance. Or c'est bien là une des difficultés majeures des politiques de lutte contre la pollution de l'air en France : ainsi, le comité interministériel de la qualité de l'air (CIQA) ne se réunit plus depuis décembre 2013 ».

Des dimensions « en jachère » dans la prise en charge du problème de la qualité de l'air : les effets de l'agriculture

Nous avons vu en retraçant les grandes étapes marquant l'action publique en matière de qualité de l'air, que la définition du problème et de ses causes avait évolué au fil du temps, en se centrant d'abord sur la responsabilité des activités industrielles, puis en intégrant les émissions liées au développement de la voiture individuelle. On peut donc faire l'hypothèse que des dimensions aujourd'hui encore « laissés en jachère », pour reprendre l'expression de F. Boutaric, pourraient dans les prochaines années être davantage prises en compte dans la prise en charge de la lutte contre la pollution atmosphérique. C'est le cas en particulier des activités liées à l'agriculture dans les territoires à forte composante agricole. La responsabilité de ce secteur que ce soit en matière d'émission de GES ou de pollution atmosphérique est rarement évoquée et étudiée.

On observe sur ce point des évolutions qui annoncent peut-être un tournant comme ceux que l'on a pu évoquer précédemment. Ainsi, le PREPA consacre des développements conséquents à ce sujet. Le document de présentation du PREPA 2022 – 2025²⁶⁹ indique page 6 : « Les mesures du PREPA sont tout particulièrement indispensables pour atteindre les objectifs de réduction des émissions d'ammoniac ». D'après le graphique fourni le taux de réalisation des actions précédentes concernant l'agriculture se situe légèrement au-dessus de 60 % et est le plus faible par rapport aux autres secteurs, l'industrie étant à 90 %. Les diminutions de NH3 sont les plus faibles (- 6 % idem que COVNM).

Les actions et mesures en direction de l'agriculture sont organisées en quatre ensembles :

- « Sensibiliser et former les professionnels et futurs professionnels à la qualité de l'air en agriculture ».

particulièrement la sensibilisation et la formation des professionnels et futurs professionnels à la qualité de l'air en agriculture.

²⁶⁹ Accessible ici : <https://www.Écologie.gouv.fr/politiques-publiques-reduire-pollution-lair>

- Soutenir et orienter les évolutions techniques et les pratiques des agriculteurs favorables à la réduction des émissions d'ammoniac
- Limiter le brûlage à l'air libre des résidus agricoles
- Evaluer et réduire la présence des produits phytopharmaceutiques dans l'air

Dans le premier ensemble, on trouve par exemple « Valoriser le « Guide des bonnes pratiques agricoles pour l'amélioration de la qualité de l'air » élaboré dans le cadre du PREPA 2017-2021 » qui prévoit l'Actualisation par l'ADEME des fiches du guide et élaboration de nouvelles fiches si besoin ; et le Renforcement de la diffusion et appropriation du guide par les professionnels, notamment via la réalisation de supports de communication pour mettre en avant dans les territoires de manière positive et concrète les bonnes pratiques inscrites dans le guide ».

Dans le second ensemble de mesures « Soutenir et orienter les évolutions techniques et les pratiques des agriculteurs favorables à la réduction des émissions d'ammoniac » : une mesure prévoit que « Conformément à l'article 268 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, envisager une redevance sur les engrais minéraux azotés en fonction de leur émissivité, tout en veillant à préserver la viabilité économique des filières agricoles concernées et à ne pas accroître d'éventuelles distorsions de concurrence avec les mesures en vigueur dans d'autres États membres de l'Union européenne » (page 23).

Les modalités de mise en œuvre de cette mesure sont l'élaboration d'un rapport qui :

- « Analyse les conditions, notamment de taux, d'assiette et d'affectation des recettes à la transition agroécologique, dans lesquelles une éventuelle redevance pourrait être instaurée afin de permettre une mise en conformité avec la trajectoire de réduction de ces émissions ;
- Étudie les impacts économique, social et environnemental de la création de cette redevance, en particulier ses conséquences sur la viabilité économique des exploitants agricoles par filière ;
- Examine l'opportunité de fixer des taux différenciés en fonction des facteurs d'émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote des différents types d'engrais.
- Mise en place potentielle de la redevance en cas de non atteinte pendant deux années consécutives des objectifs annuels de réduction des émissions d'ammoniac ou des émissions de protoxyde d'azote liées à la consommation d'engrais azotés minéraux (fixés par décret en application de l'article 268). » (page 23) ».

En France, la Bretagne concentre, à elle seule, 14 % des émissions d'ammoniac, alors qu'elle ne représente que 4 % du territoire, selon l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). La Bretagne partage cette problématique de pollution de l'air avec d'autres régions (nord de l'Italie, Pays-Bas...).

Le sujet de la pollution de l'air à l'ammoniac est émergent dans le débat politique, la prise de conscience est beaucoup plus récente que ses effets sur la qualité de l'eau, les objectifs européens

ayant seulement été publiés en 2017²⁷⁰. Aucun des textes cités plus haut en ce qui concerne la politique de l'UE ne fixe de valeurs limites pour les concentrations d'ammoniac et de méthane dans l'air. Toutefois, dans la directive sur la qualité de l'air, les polluants résultant des gaz, des particules et de l'ozone sont réglementés et ne doivent pas dépasser certaines valeurs limites²⁷¹.

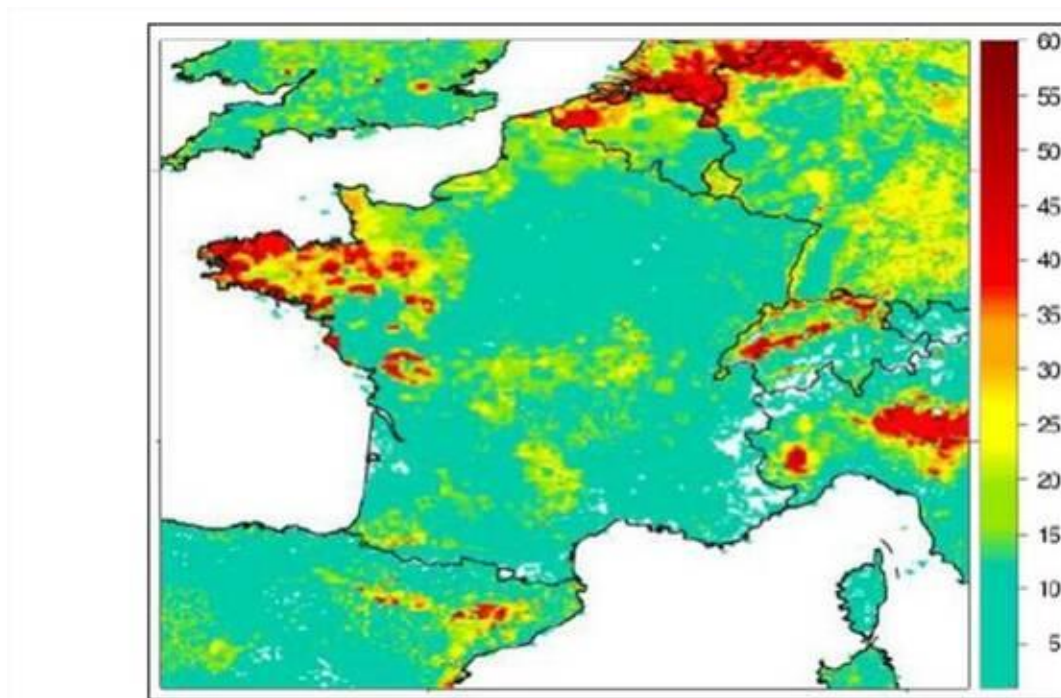


Figure 11. Emissions de NH_3 en kilogrammes par hectare en France et dans les pays limitrophes (INERIS, 2019)

L'Agence Régionale de Santé (l'ARS) et le Conseil Régional ont confié à Air Breizh²⁷² la réalisation d'une étude pour établir une stratégie de surveillance et d'action. Cette étude montre que la Bretagne a vu ses émissions augmenter de 3 % entre 2008 et 2016.

Les émissions d'ammoniac ont lieu dans les bâtiments, du fait des déjections des porcs, mais surtout lors des épandages de lisiers pour fertiliser les champs, au printemps. Les principaux leviers mis en avant par la Chambre d'agriculture de Bretagne sont de couvrir les fosses à lisier et d'épandre au ras voire dans le sol. Les agriculteurs ont tout intérêt à le faire, car cet azote non perdu dans l'air est autant d'engrais pour la plante, et d'azote (chimique) en moins à acheter. »

²⁷⁰ Virginie Enée, « En Bretagne, le début de la prise de conscience de la pollution de l'air par l'ammoniac », *Ouest France*, 6 avril 2020.

²⁷¹ En ce qui concerne les émissions d'ammoniac, le législateur européen a adopté deux approches. Premièrement, les conclusions sur les meilleures techniques disponibles (MTD) pour l'élevage intensif des volailles ou des porcs fixent des niveaux d'émission maximaux à respecter par les exploitations d'une certaine taille. D'autre part, la production totale d'ammoniac doit être réduite. Ces exigences ont d'abord été adoptées dans le protocole de Göteborg, puis ancrées dans la directive NEC au niveau européen.

²⁷² Air Breizh est l'organisme agréé par l'État pour surveiller la qualité de l'air en Bretagne.

Une initiative intéressante est en cours sur ce dossier, et présentée comme « une première en Europe »²⁷³.

7. Les AASQA, des acteurs incontournables de la lutte contre la pollution de l'air

Les Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air (AASQA) sont des acteurs essentiels de l'action publique en matière de qualité de l'air. Il s'agit d'organismes régionaux et interrégionaux chargés de surveiller la qualité de l'air à l'échelle locale et régionale. Ces associations ont pour mission de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur la qualité de l'air dans leurs zones de compétence respectives. Elles travaillent en étroite collaboration avec les autorités locales, les administrations, les organismes de recherche et le public pour fournir des données précises sur la qualité de l'air, les sources de pollution et les tendances au fil du temps.

Les AASQA sont regroupées au sein d'une fédération, Atmo France, pour les représenter au niveau national et partager expertise et moyens, accompagnant les acteurs dans l'élaboration des plans et programmes de dépollution, comme le Plan régional santé environnement (PRSE), le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le Plan Climat Air Énergie territorial (PCAET), le Plan de protection de l'atmosphère (PPA), le Plan local d'urbanisme (intercommunal) (PLU), le Schéma de cohérence territoriale (SCT), le Plan de mobilité, etc.

Encadré : Missions générales des AASQA (*Article 3 de l'arrêté du 16 avril 2021 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air ambiant – JORF n°0092 du 18 avril 2021*)

L'État confie à chaque AASQA, dans sa région de compétence, les missions suivantes :
1° Surveiller et évaluer la qualité de l'air ambiant pour les polluants réglementés listés à l'annexe 1 ;

2° Prévoir la qualité de l'air pour les polluants concernés par l'arrêté du 7 avril 2016 modifié susvisé ;

3° Informer quotidiennement les préfets sur la qualité de l'air observée et prévisible, en cas d'épisode de pollution atmosphérique ; les alerter en cas d'identification d'un épisode de pollution atmosphérique pouvant être consécutif à un incident ou accident technologique ;

4° Informer quotidiennement le public sur la qualité de l'air observée et prévisible, relayer, le cas échéant sur délégation du préfet, les informations et recommandations préfectorales relatives aux épisodes de pollution ou à un incident ou accident technologique susceptible d'avoir un impact sur la qualité de l'air ;

²⁷³ Virginie Enée, « En Bretagne, agriculteurs et scientifiques s'unissent contre la pollution de l'air par l'ammoniac », *Ouest-France*, 1st march 2022.

- 5° Mettre à la disposition des préfets des éléments sur la qualité de l'air pour les porter-à-connaissance prévus à l'art. L.132-2 du code de l'urbanisme
- 6° Fournir, gratuitement et librement, au LCSQA et au consortium PREV'AIR les informations requises par le ministère chargé de l'environnement pour leur permettre d'assurer leurs missions en application du présent arrêté ;
- 7° Réaliser un inventaire régional spatialisé des émissions primaires des polluants atmosphériques mentionnés à l'article R. 221-1 du code de l'environnement et de leurs précurseurs ;
- 8° Pour les régions concernées, évaluer l'impact sur la qualité de l'air ambiant des réductions d'émissions de polluants atmosphériques générées par les plans de protection de l'atmosphère définis à l'article L.122-4 du code de l'environnement, lors de leur élaboration, évaluation ou révision ;
- 9° Pour les régions concernées, contribuer au programme « CARA », à l'observatoire « MERA » et à la surveillance des polluants d'intérêt national ;
- 10° Mettre à disposition en open-data toutes les données relevant de leurs missions pour leur territoire de compétence.

Au-delà de ce rôle de surveillance, les AASQA jouent un rôle d'aide à la décision publique à travers l'accompagnement qu'elles fournissent aux institutions et collectivités. Elles aident à dresser un diagnostic territorial de la qualité de l'air afin de mieux connaître les enjeux et les leviers d'action du territoire en la matière. Elles étudient les différents scénarios envisagés afin d'aider la collectivité à définir et à déployer des solutions adaptées à son territoire : avec un accompagnement dans l'évaluation des solutions de réduction de la pollution de l'air mises en œuvre, il est possible de mesurer l'impact des projets d'infrastructures et d'aménagement sur la qualité de l'air. Elles évaluent les actions mises en place afin d'améliorer l'évaluation de leur impact et leur efficacité. À travers les données qu'elles produisent et l'expertise qu'elles possèdent, les AASQA constituent donc un acteur incontournable pour les collectivités et institutions dans le cadre des différents plans et programmes qu'elles ont à mettre en place, qu'il s'agisse des PPA, des PCAET, ou des SRADDET. Elles réalisent depuis de nombreuses années des Inventaires Régionaux Spatialisés (IRS). L'arrêté du 19 avril 2017 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air ambiant leur confère un caractère réglementaire.

B. Les Plans de Protection de l'Atmosphère

Les PPA, créés par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 et visant à décliner les obligations de la directive 2008/50/CE de l'Union européenne, doivent être élaborés dans toutes les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ou dans celles où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être. Leur contenu, précisé par les articles R. 222-14 à R. 222-19 du code de l'environnement, est destiné à :

- Rassembler les informations nécessaires à leur établissement,
- Fixer les objectifs à atteindre,
- recenser et définir les actions prévues localement pour se conformer aux normes de la qualité de l'air dans le périmètre du plan,
- Organiser le suivi de l'ensemble des actions mises en œuvre et, si possible, celui de leur effet sur la qualité de l'air.

Les Plans de Protection de l'Atmosphère (PPA) sont élaborés par les préfets de région, en collaboration avec les différents acteurs et parties prenantes concernées par la qualité de l'air et la protection de l'environnement. Les AASQA sont là pour contribuer à l'élaboration des PPA en établissant les diagnostics et évaluations nécessaires, notamment pour l'identification des sources de pollution et des zones où les normes de qualité ne sont pas respectées. Les préfets organisent généralement des concertations avec les acteurs locaux, les collectivités territoriales, les entreprises, les associations environnementales et d'autres parties prenantes afin de recueillir leurs avis et leurs propositions. Une fois approuvé, le PPA doit être mis en œuvre avec la collaboration des différents acteurs concernés. Des suivis réguliers sont effectués pour évaluer l'efficacité des mesures et apporter des ajustements, si nécessaire.

L'arrêté du 28 juin 2017 soumet à examen au cas par cas les PPA à compter du 1^{er} juillet 2017. Depuis cette date, le PPA est considéré comme un plan susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement et à ce titre, en vertu du II 13° ter de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, il fait l'objet, après examen au cas par cas, d'une évaluation environnementale réalisée dans les conditions prévues à l'article R. 122-20 du même code. Selon le 1° du IV de l'article R. 122-17, l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis est l'Ae. Les PPA doivent faire l'objet de bilans annuels et d'une évaluation tous les cinq ans, à l'issue de laquelle le préfet peut décider de réviser.

Le premier PPA est adopté pour la région Ile-de-France en 1997, un an après la LAURE. Pour un retour de la région sous les seuils réglementaires de pollution d'ici 2020, le SRCAE fixera ultérieurement un cadre stratégique décliné par le Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA), avec des mesures réglementaires et incitatives sur tous les secteurs, ainsi que dans le Plan de déplacement urbain (PDU). Aujourd'hui on compte 38 PPA en France.

Les PPA de première génération n'ont donc pas fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale et les deux premiers PPA que l'Ae a eu à examiner respectivement en 2017 et

en 2018 sont le PPA d'Île-de-France et le PPA de la vallée de l'Arve. En 2019 et 2020, aucun avis n'est émis concernant des PPA. En revanche, l'Ae a produit 4 avis en 2021 et 6 avis en 2022.

Nous nous sommes donc penchés sur ces 12 avis (dont 10 émis en 2021 et 2022) afin de voir quels sont les avancées et progrès réalisés dans le cadre de la révision des PPA précédents. Pour ce faire, nous avons procédé à une analyse des avis en examinant également les suites qui leur ont été données, mais sans entrer dans le détail d'un suivi de chaque recommandation.

Au moment de rédiger ce rapport final est sorti le rapport annuel de l'Ae qui comprend un « zoom » que la question de la qualité de l'air. Nous commencerons donc par présenter l'analyse dressée par l'Ae que nos observations ne font que corroborer. Puis nous aborderons successivement les avis émis en 2021 et en 2022 afin de mettre en évidence les évolutions que nous avons pu observer, et les enjeux dont témoigne la réception de ces avis.

1. Des faiblesses récurrentes bien analysées par l'Ae

Le rapport annuel de l'Ae portant sur l'année 2022 comporte un « Zoom » intitulé « *La qualité de l'air progresse-t-elle en France ?* » (RA Ae du CGEDD 2022, pages 74 à 79). Cette contribution constitue une précieuse synthèse sur le sujet, sur la base d'une analyse des principaux plans liés à l'enjeu « qualité de l'air » dont l'Ae a eu à connaître : des PPA, mais aussi 3 PCAET. En ce qui concerne les PCAET dont l'Ae n'a généralement pas à connaître²⁷⁴, Cette analyse peut être utilement complétée par des constats dressés par la MRAe Grand Est dans le document qu'elle actualise régulièrement en synthétisant les enseignements qu'elle tire de sa pratique sur différents sujets.

Une valeur ajoutée des PPA rarement démontrée

Les lois d'orientation des mobilités (2019) et « climat et résilience » (2021) ont fixé un cadre et des obligations pour instaurer des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)²⁷⁵. Conforme à l'esprit de la LAURE, ce dispositif est un instrument en vue de l'atteinte des résultats qui permettraient d'éteindre le contentieux communautaire.

²⁷⁴En vertu de l'article R.122-17, les PCAET font l'objet d'avis rendus par les MRAe à l'exception des PCAET concernant un périmètre excédant les limites territoriales d'une région.

²⁷⁵ Les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) visent à faire baisser les émissions de polluants notamment dans les grandes agglomérations, pour améliorer la qualité de l'air. Il existe plus de 230 ZFE-m en Europe où l'on trouve également l'appellation "Low emission zones". En France, la ZFE-m repose sur le système de vignettes Crit'Air. Son principe est de limiter la circulation des véhicules les plus polluants dans un périmètre défini et selon des plages horaires déterminées, par décision des collectivités concernées. Pour circuler, chaque véhicule doit avoir une vignette Crit'Air apposée sur le pare-brise permettant de le distinguer en fonction de son niveau d'émissions de polluants atmosphériques.

l'Ae souligne que l'intégration des ZFE-m dans les PPA (souvent de 3^{ème} génération pour les années 2021 et 2022) est variable d'un PPA à l'autre : « Les PPA évalués les ont considérées parfois comme une mesure du « scénario de référence » (elle sera mise en œuvre que le PPA soit approuvé ou non) ou comme une mesure du PPA » (P. 78).

La valeur ajoutée des PPA n'est pas toujours évidente par rapport à ce qui est fait par ailleurs en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, et les rapports d'évaluation environnementale sont souvent imprécis sur ce point : « Le rapport de l'évaluation environnementale ne permet pas toujours de distinguer la valeur ajoutée du PPA par rapport à l'évolution du parc automobile et la mise en œuvre annoncée d'une ZFE-m ».

D'une manière générale, la valeur ajoutée du PPA n'est pas toujours évidente, qu'il s'agisse du bilan du PPA précédent ou des orientations du nouveau plan.

Nous pouvons citer le cas du « PPA Normandie », qui se distingue par l'importance des insuffisances pointées dans l'avis de l'Ae. Il s'appuie sur diagnostic considérant que les objectifs de réduction d'émission fixés par le précédent PPA ont été atteints ; or l'avis de l'Ae pointe un « diagnostic erroné » et contredit par l'évaluation produite par Atmo Normandie. La réduction de certaines émissions est ainsi surestimée, et l'avis souligne que seuls les objectifs du secteur « industrie » sont globalement atteints, cela semblant davantage lié à l'arrêt de certaines activités (mise à l'arrêt de l'usine Petroplus en 2012, arrêt de tranches de la centrale thermique du Havre...) qu'à un effet propre du PPA.

Dans la même perspective, le rapport annuel de l'Ae pointe, en ce qui concerne les impacts sur la santé : « Les progrès liés à la mise en œuvre du PPA restent de second ordre par rapport à l'amélioration du parc de véhicules et à la mise en place des ZFE-m ». Le rapport souligne cependant que plusieurs PPA comportent des mesures innovantes ciblant certains types d'émissions, comme en Auvergne-Rhône-Alpes où, après le PPA de la vallée de l'Arve, la plupart des PPA comportent une mesure de soutien à la substitution des foyers ouverts pour le chauffage au bois, voire leur interdiction ; ou encore en région PACA, où les PPA comportent des mesures pour réduire les émissions des bateaux à quai.

Entre biais d'optimisme et manque d'ambition

L'évaluation des PPA précédents reste d'une manière générale perfectible (cf vallée de l'Arve).

Les PPA manquent souvent d'ambition : les évaluations environnementales des PPA sont parfois floues et manquent de rigueur quant à la différence entre le scénario au fil de l'eau et le scénario intégrant les effets du plan prévu. Des réductions d'émissions sont indiquées comme « attendues » alors même qu'il est considéré pour certaines actions comme « trop ambitieux » de proposer des objectifs plus élevés que ceux retenus pour le scénario au fil de l'eau (Normandie).

Le manque de lien clair entre les objectifs fixés et les mesures et moyens affectés qui permettront de les atteindre est une caractéristique assez récurrente.

Nous pouvons citer l'exemple du PPA Rennes Métropole : l'Ae recommande de « mieux justifier pourquoi les mesures du 3ème PPA seront suffisantes pour atteindre l'objectif visé d'une baisse de 13 % des émissions d'ammoniac en cohérence avec le plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques et en évaluer les co-bénéfices environnementaux »²⁷⁶ A noter que le plan d'action prévoit notamment de diffuser et de promouvoir le guide de bonnes pratiques édité par l'Ademe en juillet 2019.

Les PPA ne permettent pas toujours d'avoir une vision d'ensemble des moyens dédiés à la mise en œuvre du plan d'action : toujours dans le cas du PPA de Rennes Métropole, l'Ae recommande dans son avis de « décrire l'ensemble des moyens financiers et humains qui seront spécifiquement mobilisés pour mettre en œuvre le plan d'action du 3e PPA ».

On retrouve ce même constat dans le bilan réalisé par la MRAe Grand Est à partir de l'analyse des PCAET sur lesquels elle a émis des avis. Ce bilan est dressé dans le document produit par la Mrae intitulé « Les points de vue de la MRAe Grand Est »

Encadré : Le point de vue de la MRAe Grand Est sur les PCAET

La gouvernance et les budgets alloués aux programmes d'actions

Cette dimension d'opérationnalité des PCAET est une préoccupation importante. Si la grande majorité des projets démontre une association assez large des acteurs institutionnels et associatifs, certains mettent trop peu l'accent sur l'association de la société civile, qui doit être gage de la plus large appropriation des objectifs portés par le plan.

La MRAe recommande, dans certains cas, de préciser la composition des différents comités (gouvernance ; technique) et leurs modalités de fonctionnement (fréquence, modalité de mise en œuvre d'actions correctives...) pour respecter les objectifs du scénario retenu.

Elle interpelle les porteurs de projet sur la coordination des actions inscrites dans leur PCAET avec celles des PCAET des intercommunalités voisines.

²⁷⁶ 3.2.4 La réduction des émissions d'ammoniac

Les principales mesures du plan d'action visant à réduire les émissions de NH3 consistent à :

- Favoriser l'appropriation par les exploitants de pratiques agricoles plus favorables à la qualité de l'air,
- Développer une fonctionnalité type « météo de l'ammoniac » dans l'outil d'aide à la décision des agriculteurs affiliés à la Chambre d'agriculture de Bretagne pour déterminer la période adaptée aux épandages du point de vue de la qualité de l'air. La deuxième action s'inscrit dans le cadre du projet pilote Life « ABAA » (Ammoniacin Brittany Air Ambient) d'Air Breizh et de la Chambre d'agriculture de Bretagne qui a démarré en septembre 2021 pour une durée de quatre ans,
- Améliorer les connaissances sur les émissions en provenance des unités de méthanisation.

Compte tenu de l'augmentation des émissions d'ammoniac et de l'absence de quantification des effets des actions, la possibilité d'atteindre une réduction de 13 % des émissions par rapport à 2016 à l'horizon 2027, comme prévu par le PPA, reste à démontrer.

L'Ae recommande de démontrer que les mesures du 3e PPA seront suffisantes pour atteindre l'objectif visé d'une baisse de 13 % des émissions d'ammoniac en cohérence avec le plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques et, si nécessaire, de les compléter.

Sur la méthode, la MRAe déplore, dans certains cas, une insuffisance et parfois une absence d'indicateurs permettant d'assurer le suivi de l'efficacité des actions décrites dans le document.

En termes d'organisation, l'attention des pétitionnaires est portée sur la formalisation des moyens humains (évaluation des équivalents temps plein (ETP), en précisant si la mise en œuvre des actions repose sur les agents recrutés spécifiquement ou sur des chargés de projets déjà en charge d'autres activités).

Enfin, l'estimation financière de chacune des actions (précisant la part prise par les entités porteuses et les partenaires) et le budget global (investissement et fonctionnement) manquent très souvent dans les dossiers présentés, laissant craindre une insuffisante mise en œuvre des actions.

Pourtant, les PCAET alliant stratégie et plan d'actions sont des cadres précieux pour la recherche de cofinancements¹³ en montrant l'impact des actions choisies et la cohérence d'ensemble des actions.

La Mission recommande également de mettre en regard le coût budgétaire de l'inaction.

Des « trous dans la raquette » des évaluations environnementales

On note que certains enjeux ne sont pas suffisamment pris en compte, ou le sont de façon inadéquate. Cela peut concerner les lignes directrices de l'OMS, qui ne sont pas toujours complètement intégrées : parfois elles le sont uniquement pour certains polluants (Normandie) et parfois elles le sont mais sans prendre en compte la dernière version mises à jour en septembre 2021 qui abaisse les seuils.

Ainsi, le rapport annuel 2022 de l'Ae indique en page 78 que : « Suite à la révision à la baisse des seuils de référence de l'OMS, une proportion importante de la population est exposée à des concentrations supérieures à ces seuils pour les oxydes d'azote et pour les PM2.5. Si quelques PPA se sont d'ores et déjà fixés des objectifs intermédiaires, moins ambitieux mais potentiellement accessibles, d'autres ne les ont pas encore pris en considération ».

Dans d'autres cas, cela concerne l'articulation avec d'autres plans qui n'est pas toujours faite : Nous pouvons citer l'exemple de l'agglomération stéphanoise où le PPA ne fait pas même mention du PREPA :

« Le PREPA n'est pas mentionné dans ce rapport (alors que c'est le seul plan ou programme national avec lequel une articulation est formellement prévue par la réglementation), si ce n'est en considérant que le SRADDET le prend en compte ». Les plans et programmes dont l'échelle ou le territoire concordent avec le PPA n'ont pas été examinés par l'évaluation environnementale « du fait de l'absence de territorialisation de l'essentiel des actions du PPA ».

Or l'avis Ae rappelle que « l'état initial de l'environnement témoigne de ce que les émissions le sont » et indique « Outre que certaines actions sont localisées, ce motif ne permet pas de s'exonérer d'un tel examen – d'ailleurs conduit pour des documents territorialisés comme le SCoT Sud-Loire. Il faudrait compléter cette partie en examinant au moins le plan climat air énergie

territorial (PCAET) de SEM, le PCAET de LFA (qui doivent être compatibles avec le PPA) et le PDU de SEM (en cours de révision). L'Ae recommande d'analyser la compatibilité du plan avec le plan national de réduction des polluants atmosphériques et de compléter cette partie par l'examen de l'articulation avec des plans et programmes locaux importants pour la qualité de l'air, dont le plan de déplacements urbains et les plans climat-air-énergie territoriaux » (avis Ae page 11).

De même l'avis concernant l'agglomération clermontoise ne mentionne pas le PREPA « *si ce n'est en considérant que le SRADDET le prend en compte* ». L'avis relève également que le rapport d'évaluation environnementale indique que « *les plans ou programmes dont l'échelle ou le territoire concordent avec le PPA n'ont pas été examinés « du fait de l'absence de territorialisation de l'essentiel des actions du PPA* ». Là encore, l'avis souligne que ce motif, au demeurant inexact, ne permet pas de s'exonérer d'un tel examen. « *Il faudrait compléter cette partie en examinant au moins le PCAET de Clermont Auvergne Métropole, qui doit être compatible avec le PPA) et le PDU* ».

Rappelons que les PPA sont opposables aux PCAET, et en tant que cadre d'action de lutte contre la pollution de l'air dans des territoires où des dépassements de seuils ont été identifiés, ils doivent couvrir l'ensemble des secteurs à l'origine des émissions, et leur périmètre géographique doit tenir compte de l'exposition des populations à des dépassements de seuils.

L'avis très critique concernant le PPA « improprement intitulé PPA de Normandie » constitue un exemple marqué par une réduction significative du périmètre couvert, que ce soit en termes géographiques, sectoriel ou en termes de polluants pris en compte.

Le périmètre retenu est bien évidemment en lien avec les secteurs d'activités qui seront intégrés ou non dans le plan. Le rapport annuel 2022 indique que « D'une manière générale les PPA, obligatoires uniquement dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants, ou dans celles où les normes de qualité de l'air « ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être », restent marqués par une approche centrée sur la pollution atmosphérique liée au transport routier et aux activités industrielles. Cette approche ne permet pas à ce jour d'intégrer correctement le rôle des polluants liés à d'autres types d'activités et donc concernant d'autres types de territoires. C'est le cas des territoires où l'activité agricole est importante. La pollution de l'air issue des activités agricoles apparaît comme un enjeu encore insuffisamment pris en compte par les dispositifs mis en place en matière de qualité de l'air ».

Or on note que certains secteurs d'activité, comme par exemple les activités agricoles, ne sont pas complètement intégrés dans les PPA pourtant concernés. Dans le cas de Clermont-Ferrand, l'avis ne porte que sur le territoire de Clermont-Auvergne Métropole, ce qui empêche une bonne prise en compte des polluants d'origine agricole et limite l'accès de la population à certaines aides en faveur de la qualité de l'air.

Dans son avis concernant ce PPA, l'Ae critique le choix du périmètre retenu, qui restreint le PPA à un EPCI sur 4 concernés, et laisse ainsi de côté plus de 113 00 habitants alors que les données disponibles font apparaître un fort impact de la pollution de l'air sur la mortalité des habitants de chaque EPCI : « *Les trois EPCI, qui refusent à ce stade de s'inscrire dans le 3^{ème} PPA, sont donc*

frappés par plusieurs dizaines de morts prématurées dues à la pollution de l'air » (avis Ae page 15). Les justifications de ce choix sont absentes, et l'avis de l'Ae cite le bilan de la concertation préalable, qui « *rappelle opportunément qu'il revient au préfet de décider quel sera le périmètre du PPA, mais précise qu'il ne le fera 'selon les volontés des collectivités ' »* (avis Ae page 16).

L'avis de l'Ae à propos du PPA de Rennes Métropole souligne que cet enjeu a certes bien été identifié comme constituant un enjeu important²⁷⁷ : « Le projet de plan bénéficie d'une collaboration fructueuse entre l'État (le préfet est l'autorité chargée d'approuver le PPA) et les collectivités, au premier rang desquelles la Ville de Rennes et Rennes Métropole. Il anticipe un renforcement des réglementations et s'intéresse aux effets des pesticides ». Par ailleurs les pesticides, bien qu'ils ne fassent pas partie des polluants de l'air réglementés à ce jour mais qui sont susceptibles de présenter des risques sanitaires, seront intégrés au PPA avec l'objectif d'améliorer leur connaissance. L'ammoniac (NH₃), d'origine essentiellement agricole, ne fait pas l'objet de limites réglementaires pour la pollution atmosphérique, mais il peut être à l'origine de la formation de particules fines sous certaines conditions atmosphériques et de retombées atmosphériques sur les sols et les milieux aquatiques. Les émissions d'ammoniac ont augmenté d'environ 5 % entre 2008 et 2016 sur le territoire de Rennes Métropole et cette tendance à la hausse s'est poursuivie entre 2016 et 2018 (+2 %). Cette évolution va à l'encontre des objectifs du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (Prepa) qui prévoyait une réduction de 4 % des émissions de NH₃ entre 2005 et 2020. La maîtrise de ces émissions est identifiée par le PPA comme un enjeu ». Or, là encore le périmètre choisi semble inadéquat : « L'évaluation environnementale prend le périmètre du PPA comme une donnée d'entrée sans le justifier. Le fait que certains polluants, notamment ceux liés à l'activité agricole, sont émis hors du territoire de la métropole, pourrait conduire à élargir certaines aires d'études » (Avis Ae, page 10).

La MRAe dresse un constat assez similaire dans les développements qu'elle consacre aux PCAET, dont voici un nouvel extrait dans l'encadré ci-dessous.

Encadré : Le point de vue de la MRAe Grand Est sur l'agriculture dans les PCAET

Les enjeux liés à l'agriculture sont très importants au regard de l'énergie, des gaz à effet de serre, de la pollution de l'air, de la ressource en eau et de l'adaptation au changement climatique. La MRAe constate que le développement de certaines monocultures (maïs par exemple) a accéléré de façon très forte la consommation énergétique à l'hectare (+ 85 % entre 2010 et 2016), sans compter l'utilisation accrue de la ressource en eau. Dans de nombreux PCAET, il est également constaté que les émissions d'ammoniac ont fortement augmenté ces dernières années, à la différence des autres polluants atmosphériques, et il est prévu qu'elles continuent d'augmenter. Ces augmentations peuvent être très fortes (+55 % depuis 2005, et +16 % depuis 2010). La MRAe alerte sur ces tendances inquiétantes qui vont à l'encontre de la transition énergétique et climatique. La MRAe recommande ainsi la construction d'un plan d'actions étoffé pour soutenir la transformation de l'agriculture sur son territoire.

²⁷⁷ Avis délibéré n° 2021-130 du 24 février 2022- 3e PPA de Rennes Métropole (35) 2022-2027.

Des pratiques hétérogènes et peu lisible en matière d'information et de participation du public

Les dossiers soumis à l'Ae n'indiquent pas toujours quelle forme doit prendre la consultation du public au cours de laquelle son avis sera accessible, ce qui est systématiquement relevé par l'Ae.

On observe aussi que des éléments importants existants peuvent ne pas être mis à disposition du public : ainsi pour le PPA Rennes Métropole, une des recommandations de l'Ae est de compléter le dossier en mettant à disposition du public le rapport d'évaluation du 2e plan de protection de l'atmosphère 2015-2020 de l'agglomération rennaise ainsi que l'évaluation chiffrée de ses effets.

On peut signaler une initiative intéressante en matière d'association du public dans le cadre de la révision du PPA de l'Agglomération lyonnaise : le public a ainsi été associé à l'évaluation du plan précédent²⁷⁸. « Ces travaux ont notamment mis en exergue que les mesures déployées dans le cadre du PPA2 s'étaient révélées d'une manière générale insuffisantes pour ramener les concentrations des polluants dépassant les seuils sous les valeurs dans le délai imparti. Une révision du PPA2 de l'agglomération lyonnaise s'est alors imposée afin de définir une nouvelle stratégie avec l'objectif de réduire l'exposition de la population aux polluants atmosphériques et de ramener les concentrations des polluants sous les seuils réglementaires, voire de se rapprocher des valeurs préconisées par l'OMS dans ses lignes directrices de 2005 ». (Avis Ae page 9).

Plus généralement, nous avons constaté que l'information relative aux PPA n'est pas facilement accessible. Il n'existe, à notre connaissance, aucune plateforme permettant au public d'accéder à une vision globale concernant les PPA, leur nombre et leur localisation, leurs évolutions et les documents afférents. Les documents de présentation des PPA tels qu'approuvés ne sont pas tous présentés de la même manière et certains ne font aucune référence à l'avis de l'Ae et sont très lacunaires en ce qui concerne la restitution des différentes étapes d'élaboration du plan. Dans un tel contexte, l'analyse dressée par l'Ae dans son rapport annuel est donc particulièrement fondée.

2. Les deux premiers avis relatifs à des PPA : d'Île-de-France et Vallée de l'Arve

Dans les deux cas, l'avis est formulé à l'issue d'une décision au cas par cas au terme de laquelle l'Ae a soumis le projet à évaluation environnementale.

²⁷⁸ Cette évaluation a consisté en une évaluation qualitative participative visant à analyser la mise en œuvre des mesures, identifier les forces et faiblesses de la démarche, en tirer des enseignements. Une consultation a été réalisée auprès de l'ensemble des parties prenantes du PPA sous la forme d'un questionnaire en ligne. Une évaluation quantitative a également été réalisée en 2019 par Atmo Auvergne-Rhône-Alpes. http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20191206_rapport_evaluation_quantitative_ppa2-lyon_atmo_vf.pdf Les deux rapports d'évaluation correspondants sont disponibles en ligne sur le site internet de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes.

Dans ces deux avis comme dans ceux qui suivront, l'Ae rappelle le contexte de contentieux avec la Commission européenne engagé depuis 2015, avec un avis motivé du 29 avril 2015 qui invite la France à respecter la législation de l'Union européenne et souligne que faute de réaction dans un délai de deux mois elle pourrait saisir la Cour de justice de l'Union européenne. S'y ajoute la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017 qui enjoint au gouvernement de prendre des mesures pour atteindre le respect de ces valeurs limites dans le délai le plus court possible²⁷⁹.

Un avis plutôt encourageant concernant le premier PPA examiné : le PPA d'Ile-de-France

Dans son avis²⁸⁰, l'Ae cite les études épidémiologiques réalisées par Santé publique France qui montrent que l'Île de France voit l'espérance de vie à 30 ans de ses habitants, diminuée de 16 mois en moyenne par rapport à une situation sans pollution. La perte est même de 27 mois pour la ville de Paris. Les évaluations économiques montrent, aussi bien au niveau national que régional, que l'atteinte d'un air de meilleure qualité procurerait un bénéfice important pour la société.

Le dossier est jugé de bonne qualité, basé notamment sur des scénarios et des outils de modélisation performants qui permettent de partager une vision prospective avec les parties prenantes et d'éclairer les décisions. Le PPA comporte 25 défis et 45 mesures.

« Ces défis sont très explicites et présentés avec le résultat d'une évaluation multicritères qui met en avant les enjeux économiques et environnementaux ainsi que les questions juridiques et les difficultés d'acceptabilité. Le format standardisé de présentation des défis contribue grandement à la lisibilité du plan. La mise en œuvre de toutes les mesures du plan ainsi conçu permettrait probablement d'atteindre les valeurs limites réglementaires, ce qui constituerait un progrès en matière de santé publique ».

L'avis est donc d'une tonalité plutôt encourageante même s'il souligne des points à améliorer. Des précisions sont demandées en ce qui concerne la zone à circulation restreinte prévue (ZCR). « ...l'hypothèse de création d'une zone à circulation restreinte circonscrite par l'A86 mériterait d'être détaillée au regard de son impact sur les usagers, et les raisons de l'absence de son inscription au PPA explicitées. L'Ae recommande également d'inclure au sein de l'évaluation environnementale les informations pertinentes sur la pollution de l'air et la santé humaine, afin de proposer au public un document autoporteur sur les enjeux majeurs du PPA. L'Ae constate que les objectifs, et donc les moyens mis en œuvre, fondés sur le respect des valeurs limites issues des directives européennes pourraient s'accompagner de scénarios basés sur des considérations de santé publique qui viseraient le respect du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé » (synthèse de l'avis).

²⁷⁹ Dans son arrêt du 12 juillet 2017, le Conseil d'État a enjoint l'État de prendre les mesures nécessaires d'ici le 31 mars 2018 pour se conformer le plus rapidement possible aux seuils (PM10 et NO₂). L'atteinte des valeurs limites européennes ne suffit cependant pas à assurer un air sain à tous les habitants.

²⁸⁰ Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le plan de protection de l'atmosphère (PPA) d'Île-de-France - Avis délibéré n°2017-36 adopté lors de la séance du 26 juillet 2017.

La commission d'enquête a donné un avis favorable au projet de PPA 2017-2020²⁸¹. Fait assez rare pour être souligné, le rapport précise que cet avis est donné à la majorité de la commission d'enquête – traduisant ainsi l'existence de débats au sein de la commission sur le sens des conclusions à donner. Les deux réserves qui accompagnent cet avis favorable en sont sans doute la traduction, et il est intéressant de noter qu'elles vont dans le même sens que l'avis de l'Ae et y font explicitement référence :

La première réserve concerne les éléments de définition du Plan de Protection de l'Atmosphère Ile-de-France 2017 – 2020. Rappelant l'article L222-5 du Code de l'environnement qui dispose que le PPA et les mesures qu'il contient ont pour objectif, dans un délai qu'il fixe, de ramener à l'intérieur de la zone la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conformes aux normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1, « La commission d'enquête demande la démonstration écrite, concise et formelle de l'adéquation du projet de PPA en termes de délai et d'objectif de concentration de polluants aux exigences posées par la loi ».

La deuxième réserve concerne la mise en place de zone à circulation restreinte. La commission d'enquête y rappelle que, selon le bilan 2016 dressé par Air Paris, on note que ces dépassements sont de plus en plus localisés dans les zones à fort trafic automobile. « Par ailleurs, l'Autorité environnementale dans son avis du 26 juillet 2017, mentionne *« Les études épidémiologiques réalisées par Santé publique France montrent que l'Ile-de-France voit en effet l'espérance de vie à 30 ans de ses habitants, diminuée de 16 mois en moyenne par rapport à une situation sans pollution. La perte est même de 27 mois pour la ville de Paris »*. *« En conséquence, la commission d'enquête émet une réserve tendant à demander une implication plus concrète, plus détaillée à l'égard de la mesure d'accompagnement à la mise en place de zone à circulation restreinte en Ile-de-France. Elle demande que l'État définisse, par écrit et de manière précise et exacte, le partenariat entre lui et les différentes collectivités concernées, en termes de planification dans le temps, de financement, dans l'objectif d'une création de zones à circulation restreinte à horizon 2020, délai fixé par le Plan de Protection de l'Atmosphère 2017-2020 »*.

Dès la page 13 du rapport, la commission cite l'avis de l'Ae du CGEDD à plusieurs reprises ainsi que l'avis de la MRAe Ile-de-France concernant le cadrage préalable à la réalisation de l'évaluation environnementale du plan climat-air-énergie de la métropole du Grand Paris (PCAEM)²⁸². Elle pointe en particulier le fait que, alors que l'avis de l'Ae rendu le 26 juillet fait référence à l'arrêt du Conseil d'État survenu le 12 juillet, « Le dossier soumis à enquête publique n'a absolument pas été actualisé alors que l'enquête publique débutait le 18 septembre 2017. La commission d'enquête demande que le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère Île- de-France 2017-2020 soit actualisé, c'est-à-dire complété des informations récentes manquantes et si des

²⁸¹ Enquête publique portant sur le projet de révision du Plan de Protection de l'Atmosphère 2017/2020 sur l'ensemble du territoire de la région Ile-de-France, du 18 septembre au 15 novembre 2018, Rapport, conclusions et avis de la commission d'enquête, tome 2, janvier 2018. <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/content/download/40961/274783/file/Tome%202-Conclusions%20et%20Avis%20d%27enqu%C3%AAt%20PPA%20-%20.pdf>

²⁸² Avis MRAe 2017-88 du 30 novembre 2017.

modifications rendues nécessaires par ces deux faits sont apportées, qu'elles soient clairement identifiables dans le projet ».

Dans son rapport, en ce qui concerne les phases de consultation, la commission d'enquête attire notamment l'attention sur les points suivants :

- *« Si la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie Île-de-France considère que « le bilan de la concertation est le projet de Plan de Protection de l'Atmosphère tel que présenté », La commission d'enquête estime qu'un bilan de concertation ne peut correspondre au projet abouti.*
- *La commission regrette également que très peu de collectivités ou organismes consultés ont adressé un avis explicite : « le taux de retour est de 2,4%. Ce qui est très faible ». ; encore plus marqué que lors de la révision du Plan de Protection de l'Atmosphère en 2013. »*

Le deuxième avis que l'Ae émet sur un autre PPA l'année suivante est nettement plus critique, comme cela n'échappera pas aux observateurs²⁸³.

PPA Vallée de l'Arve : un plan qui n'est pas à la hauteur des enjeux

La vallée de l'Arve fait partie des territoires français visés par les procédures contentieuses européennes pour le dépassement des seuils réglementaires de PM10, NO₂ et pour l'insuffisance des actions mises en œuvre par rapport aux ambitions de la directive de 2008. Le contexte de contentieux européen a conduit à l'anticipation de la révision du PPA précédent qui avait été adopté en 2013.

Dans cet avis²⁸⁴, l'Ae rappelle ce contexte et pointe un plan qui n'est pas à la hauteur des enjeux de santé pour les populations affectées. Faisant référence au premier article de la Charte de l'environnement, selon lequel chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, l'Ae évoque également le rapport spécial n° FR-2018-23 de la cour des comptes européenne du 11 septembre 2018 intitulé « Pollution de l'air: notre santé n'est toujours pas suffisamment protégée », qui signale de la même manière que « les normes établies dans la directive sont trop peu contraignantes au regard des effets avérés de la pollution atmosphérique sur la santé ».

Parmi les insuffisances pointées, il apparaît que la révision du PPA s'est faite sur la base d'une évaluation qui semble très lacunaire du premier PPA ; les conditions d'élaboration du nouveau plan posent question, en ce qui concerne les données mobilisées ; enfin l'absence d'évaluation du coût du nouveau plan suscite des interrogations quant aux conditions de sa mise en œuvre.

²⁸³ Philippe Collet, « Vallée de l'Arve : l'Ae doute de l'efficacité du futur plan de protection de l'air » *Actu environnement*.26/10/2018.

²⁸⁴ Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le plan de protection de l'atmosphère (PPA) 2018 – 2023 de la vallée de l'Arve (74) Avis délibéré n°2018-69 adopté lors de la séance du 24 octobre 2018.

L'évaluation du PPA précédent est lacunaire : l'avis souligne ainsi que 8 des 18 mesures n'ont pas été évaluées, au motif de données imprécises ou insuffisantes. Or, comme le souligne l'avis « *Cette raison peut paraître parfois peu crédible, par exemple, en ce qui concerne la mesure de réduction des émissions des transports locaux - projet Mobil'Arve : il est difficile de concevoir qu'il n'est pas possible d'évaluer les plans de déplacement d'entreprises, mis en place dans le cadre de ce projet et dont quinze ont déjà été approuvés, à partir des diagnostics et des actions en faveur de déplacements moins polluants qu'ils comportent et de leurs bilans* ».

Des incohérences sont soulignées dans le dossier en ce qui concerne les éléments existants ou non à l'appui des conclusions tirés quant à l'efficacité de certaines mesures : « *Par exemple, s'agissant de la mesure d'interdiction des poids lourds les plus polluants en cas de pic de pollution majeur, il est indiqué que « l'efficacité de la mesure a été jugée comme moyenne, avec un travail à poursuivre pour mieux organiser les conditions d'activation mais également les conditions de desserte de la vallée de l'Arve et la gestion des reports de trafic » (§ 9.1.1.c : « Pour le secteur des transports »), alors que, dans le paragraphe 9.3 dédié aux « Effets de ces mesures sur la qualité de l'air », il est indiqué que cette mesure n'a pas été évaluée dans le cadre de cette étude. Le dossier ne permet pas de justifier la conclusion de l'évaluation de cette mesure ». Ainsi « À défaut d'une évaluation complète du système de protections mises en place dans le cadre du PPA 2012-2016, il paraît difficile à ce stade de comparer l'efficacité respective des mesures de ce premier plan, et de juger de la pertinence de leur reconduction ou abandon éventuels selon les domaines, et de la diminution supplémentaire des émissions de polluants escomptée. Il serait souhaitable également de préciser le degré de réalisation de chacune des mesures du plan de 2012 ».*

De même l'Ae s'étonne de ce que le plan semble avoir été élaboré sans que le bureau d'études chargé de l'évaluation environnementale ne dispose, au moment de ses travaux, de toutes les données fournies ultérieurement par ATMO concernant l'impact des actions du PPA. « *Pour l'Ae, cela traduit une relative incompréhension du maître d'ouvrage de l'importance de l'évaluation environnementale et de son rôle clé pour la conception du plan, une évaluation conduite en amont sur la base de données solides étant un gage d'un plan qui s'appuie sur une situation objective et documentée pour proposer des mesures efficaces* ».

L'Ae relève que le coût global du PPA2 n'est pas indiqué au dossier. « *Or le financement des mesures envisagées et sa répartition entre l'État et les collectivités locales notamment sont déterminants pour leur mise en œuvre, et font l'objet de tensions, selon les informations recueillies par les rapporteurs lors de leur visite. Les discussions sont en cours sur ce point. Son bénéfice en termes de dépenses de santé publique n'est pas apprécié* ».

En synthèse, l'avis relève que « *Si le processus ouvert d'élaboration du PPA2 peut être salué, l'Ae estime que ses 52 actions devraient être hiérarchisées et leur niveau d'ambition relevé. L'État est appelé à porter un engagement ambitieux à l'aune d'une politique renforcée de l'Union européenne, capable d'apporter en même temps une réponse congruente aux inquiétudes des habitants de la vallée, objectif que le premier PPA n'avait su atteindre. Aussi, l'Ae recommande de mieux justifier pourquoi des objectifs plus ambitieux, tels que les objectifs de l'OMS préconisé par la Cour des comptes européenne, n'ont pas été retenus, qui seraient de nature à permettre d'atteindre un gain d'espérance de vie plus important pour les habitants du territoire. La Cour*

des comptes européenne a en effet récemment reconnu les insuffisances de la directive sur la qualité de l'air actuelle et ouvert la voie pour une réglementation plus forte considérant que «la pollution atmosphérique est le principal facteur environnemental de risque pour la santé dans l'Union européenne ».

Un mémoire en réponse a été produit par le préfet mais il n'est pas ou plus accessible sur internet.

L'enquête publique s'est tenue du 10 décembre 2018 au 14 janvier 2019 et a donné lieu à un rapport de la commission d'enquête en date du 13 février 2019 émettant un avis favorable avec recommandation et pour lequel un mémoire en réponse a été établi par le préfet.

Le rapport de la commission d'enquête et le mémoire en réponse établi par le préfet ne sont pas ou plus disponibles sur internet.

Les deux premiers PPA examinés par l'Ae sont donc l'objet d'appréciations assez contrastées. En 2019 et 2020, aucun PPA ne sera examiné. En revanche, 4 avis sont émis en 2021 et 6 en 2022.

3. Dix avis de l'Ae sur les Plans de Protection de l'Atmosphère en 2021 et 2022

Ces avis s'inscrivent dans un contexte législatif renouvelé puisque les lois d'orientation des mobilités (2019) et « climat et résilience » (2021) ont fixé un cadre et des obligations pour instaurer des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m), qui doivent donc être intégrés dans les PPA. Autre élément nouveau : la révision à la baisse des seuils de référence de l'OMS en 2021.

La structure des avis est organisée en 3 parties : contexte, analyse de l'évaluation environnementale (la qualité du rapport d'évaluation environnementale) et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de plan.

La première partie est consacrée à la présentation du contexte réglementaire, du projet de plan concerné et des procédures en vigueur, d'un développement sur le bilan du ou des PPA précédents, et se conclut sur les principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae. Cette première partie comporte un développement de 2 pages environ, présentant de façon concise et précise le contexte d'élaboration des PPA. Ce développement est parfois précédé de la mention suivante : « L'Ae estime utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du contexte général d'élaboration de ce PPA ».

L'analyse des avis émis en 2021 et 2022 sur des PPA montre qu'en 2022, l'évaluation environnementale est réalisée de façon quasi systématique, sans que la procédure de demande d'examen au cas par cas soit utilisée. On note également le développement d'actions contentieuses à l'encontre des PPA à partir de 2021.

L'évaluation environnementale, un nouveau réflexe en ce qui concerne les PPA ?

L'analyse des 10 avis produits en 2021 et en 2022 nous avons constaté que la nécessité de recourir à une évaluation environnementale semble avoir été bien intégrée.

Ainsi, en 2022, à une exception près, les préfetures concernées ont souhaité réaliser une évaluation environnementale de leur PPA, sans solliciter préalablement l'avis de l'Ae dans le cadre d'un examen au cas par cas.

Qu'il s'agisse des PPA de Rennes Métropole, de Normandie, de l'Agglomération lyonnaise, de l'Agglomération grenobloise, de l'agglomération stéphanoise, ou de l'agglomération clermontoise : dans tous ces cas les préfetures ont volontairement décidé de se soumettre à ces dispositions sans demander d'examen au cas par cas, ce qui permet d'inscrire d'emblée le projet dans une démarche d'évaluation environnementale.

Pour cette année 2022, on note toutefois une demande de cas par cas déposée par la préfète de Gironde en ce qui concerne le PPA de l'agglomération bordelaise, avec un dossier qui semble témoigner d'un certain flou en ce qui a pris en compte de la dernière version des directives OMS ou uniquement la version 2005 s'il en juge par le courrier accompagnant ce dossier. L'Ae a rendu une décision de soumission à évaluation environnementale²⁸⁵

La décision indique les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de cette évaluation environnementale :

« Ils visent à démontrer que les actions du PPA révisé en faveur de la diminution de la pollution et *l'amélioration de la santé humaine sont suffisantes et proportionnées pour atteindre les objectifs qu'il se fixe, notamment celui de tendre vers les seuils recommandés par l'OMS, et atteindre des réductions au niveau territorial au minimum aussi importantes que celles prévues par le plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA). Ils concernent notamment :*

- *L'analyse, en lien avec les objectifs nationaux et les valeurs guides de l'OMS publiées en 2021, des effets du plan sur la réduction des émissions de polluants atmosphériques, y compris le NH3 et le SO2, et les conséquences attendues sur la santé humaine et sur l'environnement,*
- *Et, d'une manière plus générale, l'évaluation des incidences notables probables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et la définition de mesures d'évitement, de réduction et de compensation ».*

²⁸⁵ Décision en date du 1er juin 2022 – Révision du plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération bordelaise (33). « Concluant que « au vu de l'ensemble des informations fournies par la personne publique responsable, des éléments évoqués ci-avant et des autres informations et contributions portées à la connaissance de l'Ae à la date de la présente décision, l'absence d'incidences notables de la révision du plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération bordelaise (33) sur l'environnement et sur la santé humaine, au sens de l'annexe II de la directive n°2001/42/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2001 susvisée, n'est pas démontrée, Décide : Article 1^{er} : En application de la section deux du chapitre II du titre II du livre premier du code de l'environnement, et sur la base des informations fournies par la personne publique responsable, la révision du plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération bordelaise (33), n° F-075-22-P-0025, présentée par la préfeture de la Gironde, est soumise à évaluation environnementale ».

Il s'agit d'une évolution notable par rapport à l'année 2021 où les 4 avis rendus résultaient d'une demande d'examen au titre du cas par cas.

- Une demande de « cas par cas pour le PPA de Pointe à Pitre, le PPA qui avait été élaboré en 2018 a été soumis à évaluation environnementale par la décision de l'Ae du 6 février 2019 suite à sa saisine par la direction de l'environnement de l'aménagement et du logement de Guadeloupe le 6 décembre 2018 en application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement.
- Une demande de cas par cas pour le PPA Bouches du Rhône : la révision du PPA a été soumise à évaluation environnementale par la décision de l'Ae du 22 septembre 2020 en application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement²⁸⁶.
- Alpes-Maritimes : La révision du PPA a été soumise à évaluation environnementale par la décision de l'Ae du 8 septembre 2020 en application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Le PPA révisé succède à deux PPA ayant couvert la période 2007-2018. La révision a été décidée par le préfet le 17 janvier 2019.
- Une demande de cas par cas pour le PPA Var : La révision du PPA a été soumise à évaluation environnementale par la décision de l'Ae du 8 septembre 2020 en application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement²⁸⁷.

En 2018, pour le PPA Vallée de l'Arve, l'avis de l'Ae résultait également d'une demande de cas par cas présentée par la DREAL, suite à laquelle l'Ae a soumis le projet à évaluation environnementale (décision n° : F-0846-18-P-001 du 21 février 2018).

Tableau 15 : Les avis PPA de 2017 à 2022

Année	Nbre Avis PPA	PPA	Suites données à l'avis
2017	1	PPA Ile-de-France	Mémoire en réponse peu convaincant. Avis favorable de la commission d'enquête, à la majorité des membres et avec 2 réserves et un rapport assez critique, qui fait référence à l'avis de l'Ae à de nombreuses reprises.
2018	1	PPA Vallée de l'Arve	Mémoire en réponse non accessible. Rapport de la commission d'enquête inaccessible.
2019	0	-	-
2020	0	-	-
2021	4	PPA de l'aire urbaine de Pointe-à-Pitre – Les Abymes (971)	Pas de mémoire en réponse identifié, non mentionné dans le document final. Rapport de la commission d'enquête non trouvé.
		PPA Bouches-du-Rhône (13) :	Mémoire en réponse : oui <u>Recours en annulation auprès du tribunal administratif.</u> Requête rejetée par le TA de Marseille le 16 décembre 2022 ²⁸⁸ .

²⁸⁶ « Le PPA révisé succède à deux PPA ayant couvert la période 2007-2018. La révision a été décidée par le Borne le 31 janvier 2019. Les PPA précédents couvraient le périmètre de la ZAG Marseille-Aix, aujourd'hui étendu au département des Bouches-du-Rhône comme indiqué au §1.2. (Avis de l'Ae du CGEDD).

²⁸⁷ Le PPA révisé succède à deux PPA ayant couvert la période 2007-2018. La révision a été décidée par le préfet le 17 janvier 2019.

²⁸⁸ Cf <https://justice.pappers.fr/decision/eb612e0fe455dc11ff558de028ef0ac6>

		PPA des Alpes-Maritimes (06)	Mémoire en réponse : oui Le rapport de la commission d'enquête cite à plusieurs reprises l'avis de l'Ae. Avis favorable avec 8 recommandations.
		PPA du Var (83)	Mémoire en réponse : oui Avis favorable sans réserve ni recommandations lors de l'enquête publique. Le rapport d'enquête ne fait pas référence à l'avis de l'Ae. <u>Recours en annulation auprès du tribunal administratif.</u>
2022	6	PPA de l'agglomération lyonnaise (69, 38, 01)	Mémoire en réponse : oui Avis favorable de la commission d'enquête avec 2 recommandations très générales. Le rapport fait référence à l'avis de l'Ae et rejoint certaines recommandations. <u>Recours en annulation auprès du tribunal administratif.</u>
		PPA de Rennes Métropole (35)	Mémoire en réponse : oui Avis favorable de la commission d'enquête sans réserves, avec une recommandation finale très générale. Le rapport fait référence à l'avis de l'Ae.
		PPA de l'agglomération grenobloise (38)	Mémoire en réponse : oui Avis favorable de la commission d'enquête avec 5 réserves et 33 recommandations. Rapport de la commission d'enquête : lien de téléchargement non fonctionnel ²⁸⁹ . <u>Recours en annulation auprès du tribunal administratif.</u>
		PPA « de Normandie »	Mémoire en réponse : Non trouvé Rapport d'enquête publique non trouvé. Le PPA ne semble pas avoir été adopté à ce jour, mais pas d'informations explicites sur le site de la DREAL. Une consultation du public semble avoir eu lieu en juin 2023 ²⁹⁰ .
		PPA de l'agglomération Saint-Étienne Loire Forez (42)	Mémoire en réponse : oui. Le rapport de la commission d'enquête analyse en détail l'avis de l'Ae et le mémoire en réponse du MO jugé complet et bien argumenté. Avis favorable sans réserves, avec 4 recommandations. <u>Recours en annulation auprès du tribunal administratif.</u>
		PPA de l'agglomération Clermontoise (63)	Pas de mémoire en réponse. Rapport et conclusions de la commission d'enquête non disponibles.

On note que, dans 8 cas sur 12, les avis de l'Ae ont donné lieu à un mémoire en réponse. Dans les 4 autres cas il n'y a pas de mémoire en réponse, ou s'il existe, il n'est mentionné à aucun moment dans le document final et n'est pas accessible sur internet, que ce soit sur le site de la préfecture ou ailleurs.

En ce qui concerne l'enquête publique, le rapport de la commission d'enquête n'est pas toujours accessible. Cela correspond à plusieurs cas de figure :

- Dans le cas du PPA Normandie cela semble s'expliquer par le fait qu'une phase de consultation a eu lieu en juin 2023. Les suites données à cette consultation, dont le statut juridique n'est pas clair, devra être suivi.

²⁸⁹<https://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/enquete-publique-relative-au-plan-de-protection-de-a22073.html>

²⁹⁰ <https://www.paris-normandie.fr/id420757/article/2023-06-07/qualite-de-lair-lillebonne-donnez-votre-avis-sur-le-plan-de-protection-de>

- En ce qui concerne le PPA de l'agglomération grenobloise, le lien indiqué n'est pas fonctionnel du fait d'un format inusité.
- Dans le cas de l'agglomération clermontoise, il est impossible de trouver le rapport. La page dédiée au PPA approuvé est particulièrement peu fournie et l'avis de l'Ae n'est pas non plus disponible ni cité, le document de présentation faisant référence à l'enquête publique à venir et comporte le rapport d'évaluation environnementale indiquant que « La présente version du rapport environnemental fera partie du dossier comprenant le projet de PP1 soumis à l'avis de l'Autorité environnementale »²⁹¹. L'additif annoncé n'est pas disponible.

Sur la base de ces données incomplètes, il apparaît qu'aucun avis défavorable n'a été émis. Les avis vont de favorables sans réserves ni recommandations (Var), ou avec des recommandations très générales (Saint-Etienne, Lyon, Rennes), à favorable avec des réserves nombreuses (Grenoble) et un cas où la commission d'enquête semble avoir été partagée quant au type d'avis à donner (Ile-de-France). À une exception près (Var), les commissions d'enquête font toujours référence, de façon plus ou moins détaillée, à l'avis de l'Ae et rejoignent parfois certaines de ses recommandations dans leurs conclusions.

Par ailleurs, dans les documents de présentation des PPA approuvés, il est également fait mention de l'avis de l'Ae et des mémoires en réponse le cas échéant.

Notre analyse fait également apparaître une tendance au développement de recours contentieux contre les PPA : 3 sur 6 en 2022 et 2 sur 4 en 2021.

Les PPA : des documents ciblés par des actions de « cause lawyering »

Le recours stéphanois constitue le 5^{ème} du genre en moins d'un an : par les Amis de la Terre Marseille pour l'agglomération marseillaise, par le collectif Citoyen 06 à Nice, par la Ville de Grenoble pour l'annulation du PPA de l'agglomération grenobloise, et par la campagne Pour un droit à respirer à Lyon. Il s'agit donc d'un mouvement national qui prend de l'ampleur.

Dans le cas de Lyon, le recours en annulation succède à un recours contre le PPA précédent qui avait conduit, en 2021, à ce que la cour d'appel de Lyon reconnaisse l'insuffisance du deuxième PPA²⁹². Un autre recours devant le TA de Lyon²⁹³ a conduit à un jugement du 24 février 2023, par lequel le tribunal administratif rejette la requête présentée par l'association Greenpeace France et un collectif de parents d'élèves tendant d'une part, à l'indemnisation par la ville de Lyon, la métropole de Lyon et l'État, des préjudices qu'ils estiment avoir subis en raison de l'exposition de

²⁹¹ « La présente version contient donc encore deux points en attente de rédaction : le résultat de la consultation du public et la prise en compte des suggestions d'amélioration du rapport environnemental émises par l'autorité environnementale dans son avis, lorsqu'il aura été rendu. Ces deux points feront l'objet d'un additif au présent rapport. ».Page 40.

²⁹² Cour administrative d'appel de Lyon, 3^{ème} chambre, 29 novembre 2021, 19LY04397. Voir également : Tribunal administratif de Lyon, 26 septembre 2019, N° 1800362.

²⁹³<http://lyon.tribunal-administratif.fr/A-savoir/Communiqués/Pollution-a-l-ecole-Michel-Servet-pas-de-condamnation-pour-l-État-la-metropole-de-Lyon-ni-la-commune-de-Lyon>

leurs enfants à la pollution impactant l'école primaire Michel Servet et d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à ces autorités de prendre des mesures de nature à réduire l'impact de cette pollution.

Dans son avis sur le 3^{ème} PPA de l'agglomération lyonnaise (PPA définitivement arrêté le 24 novembre 2022) l'Ae indique :

« Deux plans de protection de l'atmosphère (PPA) ont déjà été adoptés sur l'agglomération lyonnaise : le premier en 2008 (PPA1) et le deuxième en 2014 (PPA2). En 2018, une feuille de route pour la qualité de l'air dans l'agglomération lyonnaise est venue compléter le PPA2 avec quelques leviers d'actions supplémentaires. À la suite d'une évaluation conduite fin 2019, une nouvelle révision a été décidée, afin de résoudre le contentieux entre la France et la Commission européenne sur la pollution par le dioxyde d'azote, de renforcer les objectifs à atteindre et le niveau d'ambition du plan d'action et d'intégrer de nouveaux leviers de réduction des émissions.

En dépit d'une amélioration continue observée depuis une vingtaine d'années, la qualité de l'air dans l'agglomération n'est toujours pas satisfaisante. Les normes réglementaires sont encore dépassées en quelques points spécifiques et l'exposition de la population aux oxydes d'azote (NOx) et aux particules fines doit encore être réduite, afin de préserver la santé de tous et en particulier des publics les plus vulnérables »²⁹⁴.

Encadré : « La carence fautive de l'État en matière de pollution de l'air » dénoncée par les requérants contre le PPA de l'agglomération de Saint-Etienne²⁹⁵

Le manque d'action de l'État français pour lutter contre la pollution de l'air apparaît en décalage par rapport à ces enjeux d'ampleur soulevés, alors même qu'il est à le devoir de mettre en place des politiques respectant le "droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé" (loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie). Cette inaction a été reconnue, plusieurs fois, par la justice européenne et française, aussi bien au regard des dépassements des valeurs limites et seuils réglementaires qu'à celui des insuffisances des mesures adoptées.

D'un côté, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) impose en effet la mise en œuvre d'un plan efficace qui permette un retour rapide en deçà des valeurs limites sous peine de sanction des États membres (CJUE, 19 nov. 2014, affaire C-404/13 « ClientEarth »). En ce sens, la CJUE a condamné la France en 2019 pour la persistance du dépassement des valeurs limites fixées par la directive 2008/50/CE relative à la qualité de l'air ambiant (CJUE, 24 oct. 2019, affaire C-636/18, Commission c. France).

²⁹⁴ Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le 3e plan (2022-2027) de protection de l'atmosphère (PPA) de l'agglomération lyonnaise (69, 38, 01) Avis délibéré n° 2021-141 adopté lors de la séance du 24 mars 2022.

²⁹⁵ <https://saintetienne.eelv.fr/recours-contre-le-plan-de-protection-de-l-atmosphere-saint-etienne-loire-forez-ppa-self-dossier-presse-5-juillet-2023/>

De l'autre, en 2017, un collectif d'associations avait pointé le manque d'action de l'État en la matière, et le Conseil d'État l'avait enjoint à agir pour réduire la pollution de l'air (CE, 12 juill. 2017, *Association Les Amis de la Terre*, n°394254). Constatant l'absence de telles mesures, il l'avait ensuite condamné à une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard, exécutée une première fois en 2021 (CE, 4 août 2021, *Association Les Amis de la Terre*, n°428409) puis une seconde fois en 2022 (CE, 17 oct. 2022, *Association Les Amis de la Terre*, n°428409). (...) Les recours à l'encontre de PPA ne sont pas nouveaux, et se développent depuis la fin des années 2000. Or, la jurisprudence précédemment citée change les choses : désormais, la justice se reconnaît compétente pour juger de la suffisance des PPA. (...) Le Conseil d'État avait ainsi reconnu, dans son jugement de 2017, que "les plans relatifs à la qualité de l'air pour les zones en cause et leurs conditions de mise en place doivent être regardés comme insuffisants" (CE, 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre*, n°394254). Dès lors, nous aurions pu espérer que le nouveau PPA-3 stéphanois serait plus ambitieux et efficace pour à la fois réduire les émissions de substances polluantes, mais également sortir l'État de son illégalité dans la gestion de la pollution de l'air. Force est de constater que ce n'est pas le cas, rendant le PPA-3 stéphanois symptomatique de la faiblesse systémique et persistante de l'action de l'État en matière de pollution de l'air. »

Ces recours s'inscrivent dans le cadre d'une campagne de mobilisation intitulé « Pour un droit à respirer », initié par un collectif d'associations comprenant *Notre Affaire à Tous*²⁹⁶, *Générations Futures*²⁹⁷, *Respire*²⁹⁸, et *France Nature Environnement*. Si cette dernière est ancienne et a contribué à la création du Ministère de l'environnement dont elle a longtemps constitué un interlocuteur privilégié, on note que les trois autres organisations associations se sont créées après 2011. La campagne s'inscrit ainsi dans une tendance au développement ces dernières années d'organisations mettant la qualité de l'air au cœur de leur action.

Ces affaires témoignent donc du développement de recours à un répertoire d'action collective relevant du *cause lawyering*. Créée dans les années 90 par les politistes américains Austin Sarat et Stuart Scheingold, cette terminologie est utilisée pour rendre compte d'une inflexion historique des mouvements sociaux vers le droit²⁹⁹. Elle met l'accent sur le rôle des professionnels du droit et de la justice dans l'action collective.

²⁹⁶ *Notre Affaire à tous* est une association créée en 2015, et qui « fait du droit une arme afin de protéger le vivant, les communs naturels et le climat ».

²⁹⁷ *Générations Futures* est une association de défense de l'environnement reconnue d'intérêt général créée en 1996. L'association conduit des actions pour informer sur les risques de diverses pollutions (chimiques en général et les pesticides en particulier) et promouvoir des alternatives.

²⁹⁸ *Respire*, Association Nationale pour l'Amélioration de la Qualité de l'Air, est une association de citoyens fondée en février 2011, dédiée à l'amélioration de la qualité de l'air..

²⁹⁹ Voir Sarat Austin, Scheingold Stuart a., Israël Liora. Quelques éclaircissements sur l'invention du *cause lawyering*. Entretien avec Austin Sarat, Stuart Scheingold. In: *Politix*, vol. 16, n°62, Deuxième trimestre 2003. La cause du droit, sous la direction de Brigitte Gaïti et Liora Israël. pp. 31-37. Israël, Liora. L'arme du droit. Presses de Sciences Po, 2020 (2ème édition) : Introduction, pages 7 à 13.

L'originalité de la démarche initiée dans le cadre de l'Affaire du siècle ne réside pas dans le fait qu'un recours soit à l'encontre de l'État, mais d'une part dans le caractère innovant des « moyens » mis en avant : la demande affirme que « *l'ensemble des normes récentes, le nombre d'engagements pris par la France, ainsi que la gravité et l'urgence du défi climatique, témoignent de l'existence d'un consensus normatif (voire d'une conscience juridique) appelant à la reconnaissance d'une obligation générale de lutte contre le changement climatique* », et d'autre part dans le fait que le recours s'inscrive dans le cadre d'une importante campagne médiatique et d'une pétition signée par plus de deux millions de personnes. Selon certains auteurs, l'« *Affaire du siècle* » pourrait bien reconfigurer le militantisme en faveur des droits et de l'écologie en France³⁰⁰.

Le recours à ce mode d'action collective suscite parfois des réactions en défense de la part des préfets ayant approuvé les PPA. Ainsi à l'annonce du recours contre le PPA de l'agglomération de Grenoble³⁰¹, le préfet de l'Isère a publié le 24 février 2023 un communiqué de presse déplorant cette initiative : Soulignant que « la situation de Grenoble s'est déjà sensiblement améliorée » le communiqué de presse conclut : « Il est regrettable que les efforts faits par l'ensemble des acteurs locaux soient ainsi minimisés »³⁰².

Une caractéristique des PPA étant le fait qu'ils sont élaborés par les services de l'État et piloté par les préfets, la réception des avis émis par l'Ae et les recommandations qu'ils contiennent donne parfois lieu à l'expression de désaccords voire de critiques de l'avis. Ce cas de figure semble minoritaire mais témoigne, c'est le moins qu'on puisse dire, d'une certaine « sensibilité » des préfets à la critique de leur production.

Une leçon de réalisme : le cas du PPA Bouches-du- Rhône

Parmi les 4 PPA examinés par l'Ae en 2021, on peut évoquer plus précisément le cas du PPA des Bouches-du-Rhône. Ce cas n'est pas représentatif d'une tendance générale, mais il est intéressant car il met en évidence un certain positionnement des services de l'État quant au PPA et donc en ce qui concerne l'action publique en matière de protection de l'atmosphère. La vision qui sous-tend l'élaboration des PPA, explicitée, assumée et défendue, s'inscrit dans une théorie du changement qui rejette toute idée de rupture et revendique le « réalisme », par opposition donc à l'irréalisme (sans que le terme soit utilisé) de l'avis de l'Ae.

³⁰⁰ Febvre-Issaly, Matthieu. « L'affaire du siècle. Militer par le droit », *Esprit*, vol. avril, no. 4, 2019, pp. 14-16.

³⁰¹ Après sa validation en comité de pilotage le 18 novembre 2022, le troisième PPA de Grenoble Alpes Dauphiné a été officiellement adopté vendredi 16 décembre 2022, en préfecture de l'Isère.

³⁰² <https://www.isere.gouv.fr/Actualites/Salle-de-presse/Derniers-communiques/3e-Plan-de-protection-de-l-atmosphere.-Reaction-du-prefet-suite-au-recours-au-Tribunal-administratif>

Après des développements visant à rappeler que « ce 3e Plan de protection de l'atmosphère Grenoble Alpes Dauphiné est un outil réglementaire collaboratif et partagé. Il porte des actions ambitieuses et réalistes », « définies de manière collégiale et concertée », nécessitant « des changements de pratiques et de comportements ainsi que des investissements importants », le CP indique que « Les débats autour de la ZFE-m illustrent les difficultés à faire émerger des mesures contraignantes pour la population ou le monde professionnel. Une collectivité peut sur son territoire aller plus loin et plus vite sur son champ de compétence si elle l'estime nécessaire localement et acceptable par sa population ».

Le plan de protection de l'atmosphère (PPA) des Bouches-du-Rhône concerne un département comportant la deuxième ville de France (Marseille) et le premier port français ainsi que de nombreuses activités industrielles et infrastructures de transport. L'avis de l'Ae du CGEDD³⁰³ est critique de ce PPA : *« Focalisé sur le dioxyde d'azote et les particules fines, il doit permettre dès 2025 d'atteindre un objectif de «zéro habitant exposé à des dépassements de valeurs limites de qualité de l'air » et ambitionne de se rapprocher rapidement des objectifs de qualité de l'Organisation mondiale de la santé. Le PPA vise avant tout la résolution du contentieux entre la France et la Commission européenne sur la pollution par le dioxyde d'azote et à lever une astreinte financière du Conseil d'État, mais il omet de prendre en compte à leur juste niveau d'autres questions importantes comme la pollution par l'ozone et la santé des habitants des zones les plus affectées par la pollution » (synthèse de l'avis).*

La conclusion de l'avis traduit en particulier les critiques fortes adressées au projet : « Le PPA soumis à l'avis de l'Ae présente un niveau d'ambition assez faible et n'apporte qu'une valeur ajoutée limitée par rapport au scénario au fil de l'eau. Il ne s'appuie pas sur une évaluation quantitative des risques sanitaires et ne vérifie pas si ses effets positifs seront suffisants pour préserver la santé des habitants des quartiers les plus touchés par la pollution, à proximité des zones industrielles et portuaires. L'absence de prise en compte de la pollution par l'ozone est incompréhensible alors qu'il s'agit d'un territoire particulièrement exposé à ce gaz toxique et que les émissions de ses précurseurs resteront significatives. Le PPA ne s'intéresse pas à l'air intérieur et aux inégalités écologiques et ne traite pas non plus la protection des écosystèmes contre les effets de la pollution de l'air.

Conçu comme un palliatif en vue d'atténuer les différents contentieux en cours et non comme un instrument de prévention des graves effets sanitaires et écologiques de la pollution de l'air, il prend insuffisamment en compte la santé des habitants des Bouches-du-Rhône et n'anticipe pas non plus les contentieux potentiellement à venir sur l'ozone » (page 26 de l'avis).

Cet avis va donner lieu à un mémoire en réponse témoignant d'une réaction assez forte de la part du Préfet des Bouches-du-Rhône contre les appréciations portées par l'Ae. Il comporte ainsi une page de « Remarque liminaire sur l'appréciation générale portée par l'avis de l'Autorité environnementale » où la formulation de certains passages de l'avis de l'Ae³⁰⁴, que nous reproduisons quasiment intégralement ci-dessous :

« La situation en matière de qualité de l'air sur le territoire des Bouches-du-Rhône ainsi que les contentieux européens et nationaux nécessitent une action forte des pouvoirs publics sur le sujet. Il était donc attendu que l'Autorité environnementale formule un certain nombre de recommandations afin d'améliorer la démarche de révision du PPA des Bouches-du-Rhône. Comme il sera précisé dans ce mémoire, des travaux complémentaires seront engagés pour

³⁰³ Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le plan de protection de l'atmosphère des Bouches-du-Rhône (13) - Avis délibéré n° 2021-30 adopté lors de la séance du 19 mai 2021.

³⁰⁴ Préfet des Bouches du Rhône, PPA 13 – Objectif Mémoire en réponse à l'avis de l'Autorité environnementale n°2021-30 du 19 mai 2021, page

approfondir les connaissances et définir des actions complémentaires sur certains des sujets relevés par l'Autorité environnementale (biodiversité, ozone).

Sur la forme, la sémantique retenue est particulièrement choquante de la part d'une autorité indépendante. Ainsi, l'emploi de termes excessivement péjoratifs dans l'avis (« calcul fallacieux », « calcul erroné », « trompeur » page 10, « palliatif en vue d'atténuer les différents contentieux en cours » page 26) est fortement regretté. Au-delà de porter un jugement de valeur sur la démarche générale de révision du plan, c'est l'atteinte à la probité de l'évaluation d'AtmoSud ainsi qu'à l'engagement de l'ensemble des partenaires dans la démarche et dans la mise en œuvre concrète d'actions qui est inacceptable. Cela est d'autant plus étonnant que l'Autorité environnementale reconnaît par ailleurs que « l'évaluation environnementale est un document de bonne facture » ou que « [l'évaluation] d'AtmoSud apporte de nombreuses informations très utiles », page 12.

De manière spécifique, la nature et la portée de certaines demandes (évaluations des risques sanitaires notamment) semblent dépasser largement les attendus réglementaires d'un PPA ou de son évaluation environnementale et posent la question de la proportionnalité des demandes (article R.122-20 du code de l'environnement). Ces études ne peuvent raisonnablement être satisfaites à court terme, et l'enjeu premier de la révision reste bien la mise en œuvre des actions concrètes au plus vite, afin d'atteindre les objectifs au plus tôt. Le présent mémoire tentera toutefois de préciser l'ensemble des actions déjà réalisées ou à prévoir sur ces sujets. Par ailleurs certaines demandes sur l'ozone ne peuvent être satisfaites (modélisation à 2025 des concentrations en ozone) car non pertinentes techniquement mais un consensus est clair sur le fait que les connaissances doivent être approfondies sur les mécanismes de production et de transfert d'ozone au niveau local. En parallèle de l'élaboration du PPA 13, la DREAL a déjà engagé des travaux et soutiendra financièrement AtmoSud ainsi qu'un partenaire associatif sur le sujet au second semestre 2021 afin de progresser significativement sur les connaissances relatives à l'ozone ».

Le mémoire en réponse défend la pertinence de la vision la plus « réaliste » et « partagée » possible, que traduirait le PPA, par opposition à l'irréalisme » « hors sol ». C'est ce que traduisent bien les réponses apportées à deux des recommandations liées au caractère peu ambitieux du PPA.

Page 15, au sujet d'un scénario alternatif plus ambitieux et de la justification des choix : « compléter le chapitre sur les choix en explicitant, le cas échéant, les options alternatives envisagées afin de mieux protéger la population et les écosystèmes [notamment vis-à-vis de l'ozone] et les raisons de leur abandon. »

La démarche d'élaboration des objectifs du PPA n'a pas défini a priori différents scénarii (reflétant différents niveaux d'ambition) en matière de réduction des émissions et donc de diminution des concentrations. Ceux-ci n'auraient en effet pas correspondu à la réalité des actions du territoire (en cours ou à venir à court terme). Cela peut certes constituer une différence avec un certain nombre de planifications définissant des objectifs a priori, potentiellement ambitieux mais « hors sol », puis tentant de suivre dans le temps leur réalisation. La méthode retenue pour le PPA 13 est exactement l'inverse, les objectifs en matière de concentration et de population exposée ont été définis in fine sur la base de l'évaluation la plus réaliste du

plan d'actions. Le PPA, co-construit avec les partenaires mettant en œuvre la majorité des actions, a en effet pour ambition d'offrir une vision partagée et la plus réaliste possible de la situation atteinte en 2025, et permettre ainsi au long du suivi, en fonction de ses conclusions, que les partenaires augmentent progressivement leurs niveaux d'ambition sur les actions recensées ou sur des nouvelles actions.
Page 19, au sujet de la compatibilité entre PPA et SRADDET : « assigner au PPA des objectifs de qualité de l'air qui ne contredisent pas, du fait de leur insuffisance, les objectifs du SRADDET dans les Bouches du Rhône ».

Effectivement, l'évaluation environnementale mentionne que le PPA n'atteint pas les objectifs du SRADDET, mais que les tendances d'évolution des réductions d'émissions peuvent être considérées comme compatibles car elles y participent. Une illustration de ce que représenterait l'atteinte stricte des objectifs du SRADDET relatifs aux NOx pour les Bouches-du-Rhône a tout de même été rappelée dans l'évaluation : « respecter l'objectif de réduction des émissions du SRADDET pour 2025 nécessiterait un effort de réduction de plus de 40% des émissions totales pour les émissions des trois grands secteurs contributeurs (industrie, transport maritime, transport terrestre) ». Cela constitue, au vu de l'échéance, un scénario de rupture, peu réaliste, et il n'est pas proposé de modifier les objectifs du PPA

L'atteinte des objectifs fixés par le SRADDET, pourtant approuvé par la Région sans opposition de l'État, est donc jugée inatteignable et relevant d'un « scénario de rupture » peu réaliste.

Dans le mémoire en réponse un développement conséquent est consacré au sujet de l'ozone, qui ne donne pas suite aux recommandations de l'Ae mais comporte une concession finale en indiquant que la DREAL va soutenir à hauteur de 30 000 euros des travaux de recherche sur le sujet et en émettant le souhait que la question soit abordée dans le nouveau PREPA, considéré comme un niveau d'intervention plus pertinent.

« Page 16 : « compléter l'évaluation environnementale par une modélisation de l'évolution des concentrations d'ozone et prendre le cas échéant des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation »

Page 23 : « faire de la réduction de la pollution par l'ozone une priorité du PPA et de prendre des mesures ciblées sur ses différents précurseurs afin tant de respecter la réglementation sur la qualité de l'air ambiant et de que de préserver la santé des habitants du territoire et le fonctionnement des écosystèmes ».

L'Autorité environnementale rappelle le dépassement de la valeur cible pour l'ozone (670 000 habitants pour les Bouches-du-Rhône en 2018) et pointe le fait que le PPA ne comporte pas d'objectifs précis pour ce polluant. Même s'il ne s'agit que d'une valeur cible (« à atteindre dans la mesure du possible ») et non d'une valeur limite (« à ne pas dépasser ») comme l'a maladroitement présenté l'Autorité environnementale, celle-ci reste une norme de qualité de l'air, norme en dessous de laquelle les concentrations en polluants doivent être ramenées. A ce sujet, le projet de PPA et son évaluation environnementale dressent le constat le plus transparent possible : les concentrations des précurseurs NOx et composés organiques volatiles (COV) baissent sur les dernières années, alors que le niveau de fond en ozone reste stable voire augmente. Les actions du PPA vont permettre de poursuivre la réduction des émissions des précurseurs mais AtmoSud n'est pas en mesure de confirmer que cela aura un effet direct sur les

concentrations de fond en ozone (importance de transferts transrégionaux voire transfrontaliers et non linéarité de la production d'ozone aux émissions de ces précurseurs). Malgré l'importance des efforts menés au niveau local dans le cadre du PPA (réduction des NOx - ensemble des actions relatives aux transports terrestre et maritime-, mais également des COV - arrêtés préfectoraux complémentaires pris pour réduire les émissions de COV des 14 sites émetteurs les plus importants sur le pourtour de l'étang de Berre), ce constat pose la question du bon niveau d'intervention sur le sujet, qui apparaît a minima interrégional, national voir international. La demande de modélisation des concentrations en ozone à 2025 formulée par l'Autorité environnementale se confronte à des enjeux d'intérêt et de fiabilité techniques, à la différence des modélisations réalisés sur les oxydes d'azotes (NOx) ou les particules fines (PM10 et PM2,5). Ce point a été particulièrement évoqué avec AtmoSud lors de l'évaluation du PPA. Au-delà du fait que cette modélisation, combinant un modèle de dispersion et un modèle de chimie, est particulièrement dépendante des hypothèses retenues, a fortiori quand il s'agit de prévoir une situation à 5 ans, ce travail mobiliserait des ressources humaines et techniques particulièrement conséquentes au niveau d'AtmoSud. Ces travaux seraient donc réalisés au détriment d'autres besoins d'évaluation pour l'État ou les collectivités (ZFE, PCAET...), sans apporter des éléments de connaissance déterminants pour la définition de nouvelles actions. Il a donc été décidé collectivement de ne pas mener ce travail de modélisation. Cependant, il est admis que la connaissance scientifique sur l'ozone (difficultés de compréhension des phénomènes de transferts, hiérarchisation des précurseurs COV selon leurs potentiels de création d'ozone, potentiel oxydant...) peut encore être largement développée afin d'être utile à l'action. De tels travaux vont être menés au niveau local au second semestre 2021 par AtmoSud et un acteur associatif dans le cadre de soutiens financiers spécifiques de la DREAL (30 k€). Cette question de la compréhension des phénomènes liés à l'ozone posant la question du bon niveau d'intervention sur le sujet, la DREAL proposera que des sujets d'approfondissements des connaissances soient également prévus sur ce polluant dans le cadre du futur PREPA (2022-2026), à un niveau national.

L'enquête publique s'est déroulée du 13 septembre au 22 octobre 2021.

Dans son rapport la commission d'enquête se contente de rappeler les recommandations de l'Ae et d'indiquer les réponses apportées par le MO à chacune d'elles, sans commentaire, avant de conclure sobrement :

« La commission d'enquête constate que le Maître d'Ouvrage s'est attaché méticuleusement à apporter des réponses structurées. La CE souligne que les réponses du Maître d'Ouvrage aux recommandations de l'Ae donnent un bon éclairage et revêtent un caractère à la fois technique mais aussi pédagogique et circonstancié. La CE relève :

- qu'une attention particulière est portée par le MOA sur certains enjeux relatifs à la santé des personnes (qualité de l'air, nuisances sonores, risques sanitaires...) et sur la préservation de la biodiversité.

-que les différentes actions chiffrées sont basées sur des études précises. Une hiérarchisation plus précise des projets aurait, cependant, été la bienvenue. In fine, la CE retient les arguments avancés par le Maître d'Ouvrage »³⁰⁵.

Dans ses conclusions, la commission d'enquête a rendu un avis favorable assorti de 5 recommandations, l'une d'elle portant sur l'ozone : après avoir rappelé que « L'ozone constitue un polluant réglementé mais la compréhension de ses mécanismes locaux de création demeure compliquée. En effet, depuis ces dernières années, la stabilité de ses concentrations de fonds est constatée en région PACA, alors que ses précurseurs ont significativement diminué. La commission « recommande dans le cadre des possibilités financières de poursuivre les travaux d'amélioration des connaissances (sic) menées par AtmoSud avec le soutien de la DREAL, notamment, afin de mieux objectiver les phénomènes de transferts continentaux et de mieux comprendre les mécanismes de production à partir des COV industriels les plus générateurs d'ozone ».

Conclusion du chapitre 8

L'analyse du cas de la prise en compte de la qualité de l'air dans l'évaluation environnementale montre un décalage frappant entre le niveau de prise en compte de cette question et les enjeux de santé publique qu'elle recouvre. Si la qualité des évaluations environnementales a progressé, elle reste encore très imparfaite, et le bilan dressé par l'Ae comme les éléments issus de notre enquête les PPA ne sont pas utilisés par les préfets comme un levier permettant de construire une mobilisation de l'ensemble des acteurs sur les territoires à enjeux. Les préfets semblent en effet se retrancher derrière un supposé « réalisme » pour justifier des choix pour le moins discutables.

Le sujet ne concerne pas que les milieux urbanisés et la question de la pollution de l'air liées aux activités agricoles est peut-être en train d'émerger à l'agenda politique.

Il semble cependant que la pollution atmosphérique continue à occuper une place relativement faible dans la hiérarchie des problèmes publics au regard des enjeux sanitaires et du coût que l'inaction en ce qui concerne ce problème génère.

L'expertise produite par l'Ae est donc particulièrement précieuse pour avancer sur ce sujet. Les difficultés qui commencent à apparaître en ce qui concerne la mise en œuvre des Zones à Faibles Emissions – mobilité, rendent cette expertise encore plus nécessaire en vue de construire une adhésion à des mesures telles que, par exemple, la limitation de vitesse, ou la réduction de la capacité des axes autoroutiers. L'Ae pointe dans son rapport annuel 2022 que ce type de mesures, bien que théoriquement les plus efficaces, restent rarement envisagées.

L'Ae produit une expertise en matière de « mise en accessibilité » des informations en la matière et ses avis donnent à voir les évolutions mais surtout l'ampleur du chemin restant à parcourir.

³⁰⁵ Plan de Protection de l'Atmosphère des Bouches du Rhône, Conclusions motivées et avis de la commission d'enquête, 07 décembre 2021.

Cette expertise semble, dans le cas de la pollution atmosphérique comme sur d'autres enjeux, sous-utilisée. Les analyses telles que celles produites dans les rapports annuels gagneraient à être valorisées et largement diffusées. Ici, une production conjointe entre chercheurs et Ae sur la base des RA et de l'analyse d'avis et de leur réception, pourrait être imaginée de façon à divulguer plus largement les analyses produites, d'une part sous un format grand public, d'autre part dans le cadre d'analyses en matière d'action publique.

Chapitre 9. L'influence contentieuse des avis d'autorité environnementale

Afin d'apprécier pleinement l'influence effective des avis de l'autorité environnementale, l'étude du contentieux des évaluations environnementales, et plus précisément, en son sein, l'étude des décisions s'appuyant au moins partiellement sur les avis de l'autorité environnementale, est très éclairante³⁰⁶. En effet, la façon dont les parties à un procès et les juges se saisissent des avis de l'autorité environnementale semble particulièrement importante puisqu'elle concrétise l'influence des avis de l'autorité environnementale dans les projets, plans et programmes dont la conflictualité n'a pas été purgée par les procédures préalables à la prise de décision (consultations, participation du public etc...). Elle conditionne l'influence de l'avis de l'autorité environnementale au dernier stade de sa capacité à produire des effets juridiquement organisés. Après la décision du juge, l'autorité environnementale peut encore exercer une influence, c'est une hypothèse qu'on ne peut écarter (par exemple quant à la motivation des opposants à maintenir des voies d'actions extérieures aux prétoires), mais sous cette réserve, on peut considérer que ce qui se passe au contentieux est l'ultime étape de l'influence de l'autorité environnementale, étape qui, de surcroît, peut valider ou corriger la façon dont cette influence s'est exercée jusque-là, en dehors des prétoires, et donc préciser le cadre qui devra être respecté à l'avenir, en d'autres termes, prescrire ou au moins orienter le cadre futur de l'influence de l'autorité environnementale devant le juge ou en d'autres lieux.

Méthodologie

L'analyse de ce contentieux s'est heurtée à quelques difficultés méthodologiques dont il convient ici de rendre compte. Pour réunir la matière nécessaire à l'analyse, une option aurait pu consister, au moins en complément de la seconde méthode, dans la recherche et le dépouillement des écritures des cabinets d'avocats spécialisés dans ces domaines. Un tel travail aurait été très difficile à mener en raison de la difficulté à réunir un corpus complet et cohérent. Cette option n'a pas été retenue. Les motifs retenus par les juges dans les décisions consacrées au contrôle de la qualité des études d'impact étaient plus facilement accessibles, et également plus révélateurs de l'influence contentieuse effective des avis de l'autorité environnementale. C'est donc à partir d'une extraction de la base de données JADE, effectuée et transmise par Marc Clément (Président de chambre au

³⁰⁶ Pour un article synthétisant les résultats présentés dans ce chapitre : voir Aude Farinetti, « L'influence contentieuse des avis de l'autorité environnementale », *R.J.E.* 2023, n°spécial, à paraître.

Tribunal Administratif de Lyon, membre associé de l'autorité environnementale du CGEDD) qui doit être chaleureusement remercié ici, que l'analyse a pu être menée à bien.

Le critère de sélection des décisions pertinentes fut d'une part l'occurrence de l'expression « étude d'impact », et d'autre part, l'occurrence de l'expression « directive 2011/42 », recherchées dans la base de données **jusqu'au 7 avril 2020**. Cela représente **3358 décisions relatives aux projets et 122 relatives à la directive 2001/42** (sur les plans et programmes), la période couverte allant du 26 juin 2012 au 7 avril 2020 soit quasiment huit années.

Ce corpus a ensuite été trié, afin de sélectionner les décisions portant sur l'autorité environnementale. Les occurrences de l'« autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement » (appellation originelle de l'autorité environnementale) et/ou de l'« autorité environnementale », ont été recherchées.

S'agissant des projets, cela réduisait les décisions à étudier au nombre de 377... (169 avec « autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement » ; 283 avec « autorité environnementale » et 85 où les deux expressions apparaissent), **et au titre des plans et programmes au nombre de 56** (41 avec « autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement », autant avec « autorité environnementale », et 26 où les deux expressions apparaissent). Le corpus analysé est donc très conséquent (433 décisions), même s'il ne s'étend pas sur les deux dernières années.

Au sein de ces décisions du Conseil d'État ou des cours administratives d'appel, il s'est agi d'identifier l'influence que l'avis de l'autorité environnementale (qu'elle soit régionale ou nationale) exerçait sur la solution apportée au litige par le juge. Il va de soi que seule une argumentation expressément fondée sur l'avis de l'autorité environnementale peut être utilisée dans ce cadre. Mais deux précautions s'imposent pour éviter une mésinterprétation des décisions analysées.

D'abord, il faut bien garder à l'esprit que l'avis de l'autorité environnementale peut avoir influencé le juge sans qu'il le dise expressément ou en faisant référence de façon générale aux « pièces du dossier ». Dans ce cas, il est impossible d'établir cette influence, à moins qu'elle n'apparaisse expressément dans une décision d'une juridiction du fond, et que cette dernière soit validée par le juge de cassation, auquel cas on peut raisonnablement penser que l'avis a contribué à convaincre ce dernier, bien qu'il ne l'ait pas expressément cité³⁰⁷.

Ensuite, apprécier l'influence effective n'est pas chose aisée. En effet, l'autorité environnementale n'émet pas d'avis pour ou contre un projet, ni même vraiment pour ou contre la qualité d'une évaluation environnementale. Elle en souligne les faiblesses (et ouvre donc des perspectives d'amélioration de l'étude d'impact) et les forces. L'avis n'est donc pas facile à inscrire dans une logique binaire de bonne ou mauvaise qualité d'étude d'impact et il n'est pas toujours évident de déterminer si le juge suit ou s'écarte de l'avis. Il y a une marge d'interprétation du sens de l'avis de l'autorité environnementale, dont les parties au litige et le juge vont s'emparer au soutien de leur argumentation. La question est donc moins de savoir si le juge valide ou infirme l'appréciation

³⁰⁷ Cf. CE, 28 juin 2017, req. n°400009, qui valide CAA Marseille, 18 mars 2016, req. n°14MA03823

de l'autorité environnementale, mais plutôt comment il intègre dans son dispositif, dans son argumentation, les critiques positives et négatives portées par l'autorité environnementale, pour s'y rallier ou s'en écarter.

L'analyse est encore complexifiée par le fait qu'elle porte sur l'influence des avis émis par une institution en constante évolution. Si le cadre définissant la portée juridique de ces avis est stable, l'autorité environnementale n'est pas la même selon les projets, plans et programmes dont il est question.

Cette difficulté se double du fait qu'à l'échelle régionale, à la faveur de contentieux relatifs à l'indépendance de l'autorité environnementale³⁰⁸, l'autorité faisant fonction d'autorité environnementale a considérablement changé selon la période considérée : il convient ainsi de souligner la difficulté concernant l'interprétation du contentieux à cette échelle. Les MRAe n'ayant été créées qu'en 2016, toute une partie du corpus étudié porte sur des avis produits par les préfets ou par les services de la DREAL pour les préfets. L'analyse qui suit doit donc être lue en gardant en tête ces évolutions.

Toutes les décisions n'ont pas été utiles à l'analyse, puisque toutes ne donnaient pas lieu à une discussion relative à l'avis d'autorité environnementale. Il arrive parfois que le juge se contente de vérifier que l'avis a bien été compris dans le dossier d'enquête publique, de façon suffisamment complète pour ne pas vicier la procédure (par exemple lorsqu'une page de l'avis était manquante³⁰⁹).

Sur les 377 décisions dépouillées au titre des projets, la majeure partie a été totalement exclue de l'analyse (plus des 2/3) parce qu'elles ne donnaient pas lieu à une discussion fondée sur le contenu de l'avis de l'autorité environnementale. Le taux d'éviction des décisions rendues au titre des plans et programmes est encore plus élevé, puisque sur les 56 décisions dépouillées, seules 2 ont pu être retenues. L'écrasante majorité des décisions comprises dans le corpus analysé portait en effet sur le champ d'application de l'évaluation, sur l'indépendance de l'autorité environnementale, ou sur des projets (et constituaient donc des doublons par rapport au corpus analysé à ce titre), et ne présentait donc pas d'intérêt.

Finalement, après un ultime tri des décisions, il apparaît que 105 décisions étaient pertinentes s'agissant des projets et 4 s'agissant des plans et programmes (en effet, 2 décisions concernant des plans et programmes figuraient dans le corpus censé porter sur des projets).

Cela ne signifie pas que l'avis n'ait pas été invoqué dans un plus grand nombre de décisions. Néanmoins les cas dans lesquels un moyen tiré de l'avis d'autorité environnementale aurait été invoqué (ce que l'on peut déduire notamment de son évocation dans l'exposé des moyens) sans

³⁰⁸ Comme on l'a vu (XXX), à partir de 2012 France Nature Environnement a engagé une stratégie de contentieux systématique à l'encontre des textes ne permettant pas de garantir l'autonomie des autorités environnementales. Cette stratégie a porté ces fruits avec la création des MRAe et l'évolution de leurs prérogatives (chargées d'abord des avis concernant les seuls plans, puis progressivement concernant les projets). Voir E. Wormser, « La mobilisation du droit de l'UE. Le contentieux FNE autour de l'indépendance de l'autorité environnementale », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2019, n° spécial, pp. 83-93.

³⁰⁹ CAA Marseille 6 avril 2016, req. n°15MA01023.

être l'objet d'une discussion dans la motivation de l'arrêt n'ont pas, sauf exception, été étudiés. En effet, il peut arriver que ce moyen soit inutile pour fonder la décision du juge, et ne soit donc pas examiné par lui. Il peut également arriver que l'argument s'avère mal fondé, et ne résiste pas à l'analyse, les requérants ne démontrant pas que les préconisations de l'autorité environnementale n'ont pas été suivies d'effet³¹⁰. Dans ces conditions, on peut considérer que l'avis de l'autorité environnementale n'a pas exercé d'influence sur sa décision.

Cela ne signifie pas non plus qu'un moyen lié à l'autorité environnementale (et non seulement à l'avis qu'elle aurait émis) ne soit pas invoqué. Mais les décisions motivées par une argumentation liée à l'autorité environnementale (par exemple à son manque d'indépendance) sans se prononcer sur l'avis rendu par elle ont également été exclues de l'analyse. C'est donc bien l'influence contentieuse des avis de l'autorité environnementale qui sera développée, et non l'influence de l'autorité environnementale sur le contentieux (pourtant il pourrait être intéressant de mesurer si l'émergence de l'autorité environnementale dans le paysage institutionnel a tendu à augmenter ou à tarir le contentieux des projets, plans et programmes, mais cela est difficile à mesurer et à analyser puisque le nombre de décisions peut être lié au dynamisme économique du pays, conduisant à accroître le nombre de projets, plans et programmes susceptibles de donner lieu à une action contentieuse, ou lié à la sensibilité écologique de ses habitants notamment, conduisant à intensifier le recours au juge, plus qu'à l'évolution de la qualité du processus décisionnel).

Il ressort de cette analyse que l'influence des avis de l'autorité environnementale est à la fois indiscutable (I) et limitée (II).

A. Une influence indiscutable

La simple citation d'une décision de la Cour administrative d'appel de Douai suffirait à convaincre de l'importance que le juge accorde à l'avis de l'autorité environnementale. Elle affirme en effet que « l'évaluation environnementale a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement. Compte tenu du rôle joué par l'autorité environnementale au début du processus d'évaluation, de l'autonomie dont cette autorité doit disposer, ainsi qu'il a été dit par le tribunal au point 8 du jugement attaqué, et de la portée de l'avis qu'elle rend, **cette autorité et ses avis constituent une garantie pour atteindre l'objectif assigné à l'évaluation environnementale** » (CAA Douai, 7 février 2019, req. n°17DA00611).

³¹⁰ Cf. CAA Lyon, 5 novembre 2013, req. n°13LY00218 : selon un requérant, « l'avis de l'autorité environnementale sur le " programme d'actions nitrates " du 10 juillet 2013 impose que l'équilibre de fertilisation azoté soit calculé à l'échelle de l'îlot cultural ». Mais il n'est pas établi que tel n'ait pas été le cas : « 9. Considérant, en deuxième lieu, que si la commune d'Autun soutient que les équilibres de fertilisation devaient être calculés par îlot cultural et que la méthode retenue est incorrecte, la requérante, en se fondant sur des considérations générales alors que le plan d'épandage analyse en détail les équilibres en fertilisants, n'établit pas que l'étude d'impact était sur ce point insuffisante ».

L'étude systématique du contentieux ne fait que le confirmer : l'influence des avis de l'autorité environnementale sur le sens des solutions retenues dans l'ensemble par les prétoires s'impose lorsque l'on considère la place qu'occupe cet avis dans le contentieux des études d'impact (A) ou la diversité des conséquences qu'il peut produire (B). Elle est ainsi susceptible d'être quantifiée (C).

1. Un moyen prégnant

L'avis de l'autorité environnementale est un moyen abondamment mobilisé par les parties aux procès environnementaux (1) et dont l'importance se manifeste notamment par le fait qu'il est l'objet d'un examen spécifique par le juge (2).

Un moyen abondamment mobilisé

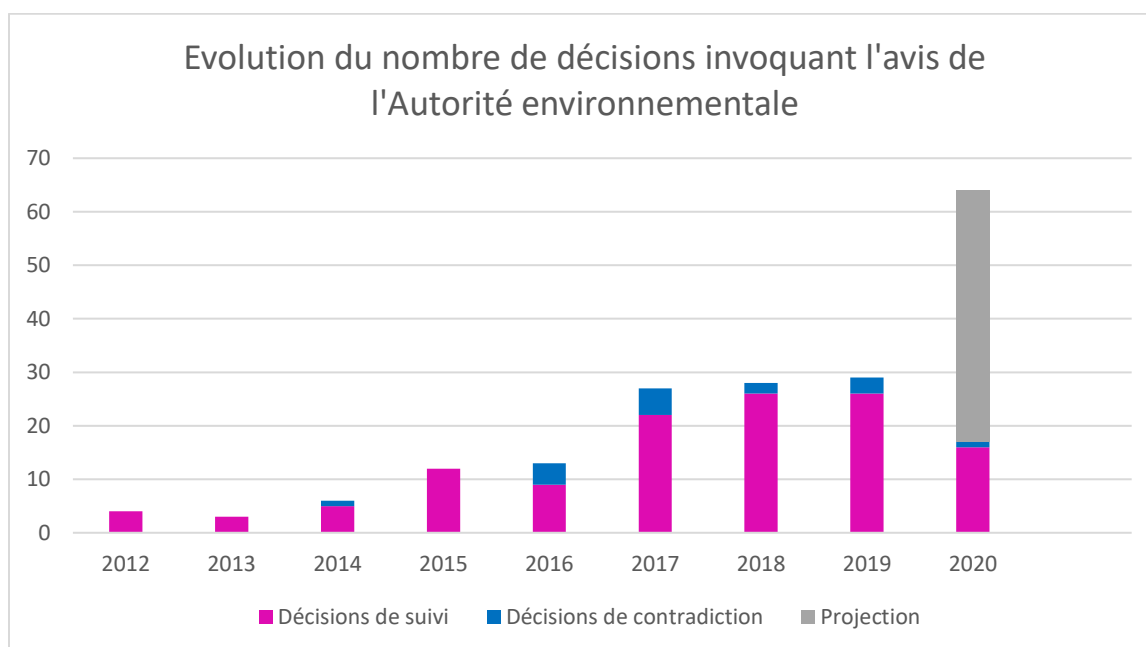
S'agissant des projets, le nombre de décisions faisant référence à l'avis de l'autorité environnementale pour apprécier la qualité d'une étude d'impact (ou plus précisément, son caractère suffisant, ou non, à éclairer l'autorité décisionnaire et le public), le bien-fondé d'une décision ou autre (sur les différents usages contentieux de l'avis de l'autorité environnementale, voir infra, dans la partie intitulée « L'influence contentieuse peut prendre des chemins multiples ») parle de lui-même : 105 décisions du 17 mars 2010 au 7 avril 2020. On peut d'ores et déjà mettre ce chiffre en perspective avec les 55 décisions qui portaient sur l'indépendance de l'autorité environnementale, avec ou non discussion de l'avis (sachant que l'affaire de l'aéroport de Notre Dame des Landes a donné lieu à 23 décisions³¹¹, sans aucune discussion de l'avis de l'autorité environnementale, comptées pour une seule dans ce total). On peut donc observer que l'avis de l'autorité environnementale est davantage utilisé au contentieux que son indépendance, dans des proportions amenées à se renforcer au fur et à mesure du tarissement du contentieux relatif à l'indépendance corrélatif aux correctifs institutionnels et procéduraux apportés pour garantir cette indépendance. Il faut toutefois noter que le sens de l'avis de l'autorité environnementale a pu être un critère de validation d'une décision bien que prise au vu d'un avis irrégulier. Ainsi, la CAA Nantes, 18 décembre 2018, req. n°18NT01208 considère que dans la mesure où l'avis était favorable au requérant, son irrégularité n'est pas la cause du refus opposé par le préfet, qui ne sera donc pas annulé à ce titre.

S'agissant des plans et programmes, c'est l'indépendance de l'autorité environnementale qui est un moyen prépondérant par rapport au contenu de l'avis de l'autorité environnementale, puisqu'on compte au moins 12 décisions où ce moyen de droit est invoqué tandis que seules quatre décisions ont été retenues parce qu'elles discutaient du contenu de l'avis de l'autorité environnementale. La régularisation des conditions dans lesquelles l'avis de l'autorité environnementale est rendu

³¹¹ Plusieurs décisions de la CAA de Nantes du 7 février 2014.

s'agissant des plans et programmes devrait vraisemblablement conduire à une modification de ces proportions dans la jurisprudence ultérieure à la période étudiée.

Si l'on s'intéresse à l'évolution temporelle du recours à l'avis d'autorité environnementale, on observe une augmentation continue et significative de la place de cet argument au fil du temps, dont le présent graphique rend compte, étant entendu que l'année 2020 n'est pas complète, le corpus réuni s'arrêtant au 7 avril 2020, et reflétant un résultat sur à peine plus de 3 mois, correspondant à plus de la moitié du nombre de décisions recensées sur 2019 (en grisé une représentation de la projection sur l'ensemble de l'année à partir du nombre de décisions sur ces 3 mois et 7 jours) :



Graphique 11. Evolution du nombre de décisions invoquant l'avis de l'autorité environnementale de 2012 à 2020

Il y a donc une forme de familiarisation (voire d'une acculturation) du juge avec les argumentaires de l'autorité environnementale. On peut mettre cette évolution en perspective avec une décision rendue le 24 avril 2012 par la Cour administrative d'appel de Lyon (req. n° 11LY01962) au sujet du projet de Center Parcs, où face à l'argumentation des requérants invoquant le fait que l'avis soulignait « la qualité et la sensibilité écologique de ce site », le juge n'a pas repris cet argument, et a préféré faire référence aux ZNIEFF (type I et II) et aux sites Natura 2000, instruments dont il était alors plus familier, pour établir la richesse du milieu. Plus de 10 ans plus tard, l'avis de l'autorité environnementale aurait probablement été également utilisé par le juge pour établir cette richesse, tant la robustesse scientifique des autorités environnementales s'est affirmée au fil des ans. L'autorité environnementale s'est imposée dans le paysage institutionnel et son rôle de tiers impartial est désormais reconnu. Ce constat vaut en particulier pour l'autorité environnementale mais on peut faire l'hypothèse qu'il est également valable désormais pour les MRAe dont

l'impartialité est considérée comme acquise par le juge qui ne semble pas faire de différence selon l'autorité environnementale émettrice de l'avis.

On peut également constater une certaine raréfaction des décisions de divergence avec l'avis de l'autorité environnementale, même si la tendance n'est pas franchement marquée.

Un moyen spécifiquement examiné

Il n'est pas rare que cette question fasse l'objet d'un développement spécifique et apparent dans la structure de la décision. On trouve ainsi à de multiples reprises des paragraphes dont l'intitulé annonce spécifiquement la discussion de moyen, avec des expressions telle que « S'agissant des insuffisances invoquées sur le fondement de l'avis de l'autorité environnementale » (CAA Nantes, 2 octobre 2017, req. n°16NT03382), « S'agissant de l'avis émis par l'autorité environnementale » (CAA Nantes, 3 avril 2018, req. n°17NT01735), ou encore « S'agissant de la portée de l'avis émis par l'autorité environnementale sur l'étude d'impact » (CAA Nantes, 3 avril 2018, req. n°17NT01851).

Une telle mise en exergue de ce moyen démontre qu'il joue un rôle important dans l'argumentation soumise au juge.

2. Une influence susceptible d'expressions variées

L'influence que l'avis de l'autorité environnementale exerce au contentieux prend des formes multiples. Il est en effet invoqué dans des contextes et à des fins diverses (1), et est susceptible de s'exercer par des voies multiples (2).

L'avis de l'autorité environnementale peut être invoqué dans des contextes divers

L'avis de l'autorité environnementale est essentiellement utilisé afin de contester ou d'établir la qualité d'une évaluation environnementale. Il s'inscrit à ce titre dans la discussion de la légalité externe d'une décision administrative, pour insuffisance de l'évaluation environnementale comprise dans le dossier de demande, et donc dans le dossier d'enquête publique. Mais il ne s'y réduit pas. Il est également mobilisé pour déterminer la recevabilité des recours, la légalité d'une décision sur le fond, l'existence, l'absence, la véracité ou la fausseté d'une information, la suffisance de la motivation du commissaire enquêteur ou encore le contentieux des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale.

○ L'exploitation des avis pour déterminer **la recevabilité du recours**

L'avis de l'autorité environnementale peut permettre d'établir ou de réfuter l'intérêt pour agir d'un requérant, par l'établissement ou la négation d'un impact (cf. CAA Nantes, 5^{ème} chambre, 13 mars 2020, req. n°18NT04486 ; CAA Nantes, 12 novembre 2018, req. n°17NT02675).

○ L'exploitation des avis pour établir la légalité d'une décision sur le fond

Dans un certain nombre de cas, l'avis de l'autorité environnementale est utilisé par le juge pour établir la légalité d'une décision sur le fond.

Ainsi, alors même que le corpus étudié était sélectionné par recherche de l'occurrence de l'expression « étude d'impact », il a révélé l'invocation à de multiples reprises du moyen tiré de la **violation de l'article R.111-21 du Code de l'urbanisme relatif à la protection du caractère ou de l'intérêt des lieux avoisinants, des sites, des paysages naturels ou urbains ainsi que la conservation des perspectives monumentales** (aujourd'hui codifié sous l'article R.111-27 C. urb). Il apparaît ainsi dans la liste (non exhaustive pour les raisons sus-indiquées) de décisions suivantes : CAA Nantes, 28 mars 2014, req. n°12NT01579 ; CAA Nantes, 24 juillet 2015, req. n°14NT00927 ; CAA Nantes, 1^{er} février 2017, req. n°15NT02726 ; CAA Nantes, 1^{er} février 2017, req. n°15NT02832 ; CAA Nantes, 1^{er} février 2017, req. n°15NT02833 ; CAA Nantes, 22 mars 2017, req. n°15NT02377-15NT02384 ; CAA Douai, 4 mai 2017, req. n°14DA01300 ; CAA Nantes, 20 octobre 2017, req. n°15NT01756 ; CAA Douai, 17 mai 2018, req. n°16DA00559 ; CAA Marseille, 29 janvier 2019, req. n°17MA00556 ; CAA Nantes, 1^{er} mars 2019, req. n°18NT00864 ; CAA Nantes, 8 mars 2019, req. n°18NT02284 ; CAA Bordeaux, 18 février 2020, req. n°18BX00738.

De même, l'avis de l'autorité environnementale a pu être invoqué dans le cadre de la discussion sur la **légalité d'une autorisation environnementale en raison de l'atteinte portée par le projet aux intérêts protégés**. Deux décisions ont notamment été relevées : CAA Marseille, 4 octobre 2019, req. n°18MA01980 - 18MA02314 et CAA Marseille, 24 janvier 2020, req. n°19MA00617.

L'avis peut également être mobilisé dans le cadre de la discussion sur la **légalité d'une concession d'utilisation du domaine public maritime** : CE, 21 octobre 2019, req. n°421134 ; CAA Nantes, 6 décembre 2019, req. n°18NT04618 ; CE, 24 juillet 2019, req. n°421139 et n°421143.

Enfin, l'avis de l'autorité environnementale peut être utilisé pour apprécier **l'utilité publique d'un projet**. Tel a notamment été le cas dans les décisions suivantes : CAA Marseille, 8 juillet 2019, req. n°17MA01570 - 17MA01463 ; CAA Bordeaux, 12 décembre 2019, req. n°18BX02166, 18BX02180, 18BX02368 ; CAA Paris, 5 mars 2020, req. n°17PA20209 ; CAA Nantes, 6 mars 2020, req. n°19NT02414 ; CAA Nantes, 1^{er} juin 2018, 16NT02311.

○ L'exploitation des avis pour établir l'existence l'absence, la véracité ou la fausseté d'une information

Il arrive que l'avis de l'autorité environnementale ne serve qu'à établir l'existence ou l'absence d'une information ou d'un document, la véracité ou la fausseté d'une information. Pour apprécier pleinement le rôle que le juge fait jouer aux avis de l'autorité environnementale, les extraits pertinents des décisions concernées seront reproduits, et présentés par ordre chronologique.

- L'existence d'une information ou d'un document.
CE, 11 avril 2018, req. n°401753 : « que ce protocole est mentionné dans l'avis de l'autorité environnementale ainsi que dans la contre-expertise de l'évaluation socio-économique du Commissaire général de l'investissement, lesquels figurent au

dossier d'enquête ; que, dans ces conditions, l'insuffisance dont se trouve entachée l'évaluation économique et sociale n'a pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et n'a pas été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ».

CAA Nantes, 7 février 2020, req. n°18NT03514 : « 10. Si M. et Mme B... soutiennent que la demande déposée par l'exploitant est incomplète au motif qu'elle ne comporte pas l'étude de dangers visée à l'article L. 512-1 du code de l'environnement, **il résulte des pièces communiquées tant en appel qu'en première instance, que l'exploitant avait joint une telle étude à sa demande, laquelle est au demeurant examinée tant par l'autorité environnementale que par l'inspecteur des installations classées dans son rapport du 22 octobre 2015** ».

CAA Bordeaux, 12 mars 2020, req. n°18BX03056, 18BX03225 : « Toutefois, la répartition des financements, telle qu'envisagée à la date de l'enquête publique, avait été indiquée par le " protocole d'intention pour la réalisation de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique " intervenu fin 2008 entre l'État, Réseau ferré de France et un grand nombre de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale, **protocole mentionné dans l'avis de l'autorité environnementale** ainsi que dans la contre-expertise de l'évaluation socio-économique du Commissaire général de l'investissement, lesquels figurent au dossier d'enquête. Le chapitre II de ce protocole est intitulé " Grands projets du Sud-ouest (branches Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne) ", et comporte en annexe un tableau 2-1 intitulé " Financement des grands projets du sud-ouest ", qui détaille le financement de l'ensemble des travaux du GPSO. Ces mentions sont suffisantes, dès lors que l'article R. 1511-4 du code des transports, rappelé au point 19, n'exige qu'une " analyse des conditions de financement " et n'impose pas que le financement du projet soit, dès le stade de l'enquête publique, entièrement arrêté. Dans ces conditions, l'insuffisance dont se trouve entachée l'évaluation économique et sociale n'a pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et n'a pas été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ».

CAA Nantes, 13 mars 2020, req. n°19NT01511 : « 5. Contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, le dossier du projet de raccordement soumis à l'enquête publique comporte une évaluation des incidences Natura 2000, laquelle figure sous le titre " document E : dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 ", **l'autorité environnementale y faisant d'ailleurs référence au point 2.4.6 " Impacts sur les sites Natura 2000 " de son avis du 21 février 2018 en précisant que " Le dossier comporte deux documents d'évaluation des incidences sur les sites du réseau Natura 2000, l'un pour le parc éolien, l'autre pour la liaison électrique qui comprend le poste électrique du Gué du Roux** ».

- L'absence d'une information importante.

CAA Nantes, 2 mai 2014, req. n°13NT00704 : « 11. Considérant que, conformément aux prévisions du II de l'article R. 123-6 du code de l'environnement, l'entier dossier de la demande présentée par la société GTTP figurait dans le dossier de l'enquête

publique, qui s'est tenue du 26 avril au 28 mai 2010 ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'une quelconque des autres pièces figurant dans ce dossier, **notamment l'avis de l'autorité environnementale du 22 avril 2010**, aurait mentionné la manière dont le projet est compatible avec la réalisation du ou des plans d'élimination des déchets ; que, dans ces conditions et eu égard à la circonstance que sont applicables en l'espèce tant un plan départemental qu'un plan régional d'élimination des déchets, cette méconnaissance des exigences du 6° de l'article R. 512-3 du code de l'environnement a pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population et, ainsi, a privé les intéressés d'une garantie ; qu'en conséquence, cette méconnaissance entache l'arrêté du 19 novembre 2010 d'une illégalité de nature à en justifier l'annulation ».

CAA Nancy, 26 novembre 2015, req. n°15NC00353³¹² : « 14. Il résulte d'ailleurs de l'instruction que cet aspect pourtant controversé du document d'urbanisme n'a fait l'objet d'aucune critique ou même d'analyse approfondie par les personnes publiques consultées **ni par l'autorité environnementale** ou même le public dans le cadre de l'enquête publique conduite sur le projet de plan local d'urbanisme adopté par la délibération du 5 novembre 2014. Le rapport de présentation litigieux, qui indique également correspondre à l'évaluation des incidences du document d'urbanisme sur l'environnement, doit dès lors être regardé comme insuffisant tant en ce qui concerne l'analyse de l'état initial du site que les incidences de la modification du zonage sur l'environnement et les paysages ou la réduction des espaces agricoles et cette méconnaissance des exigences posées à l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme entache d'illégalité la révision du plan local d'urbanisme en ce qui concerne la modification du classement des parcelles d'assiette du projet autorisé par l'arrêté du 19 mai 2011 ».

- La véracité ou la fausseté d'une information factuelle.

CAA Marseille, 9 mai 2018, req. n°16MA02057 : « 13. Il ressort des pièces du dossier, et notamment **de l'avis de l'autorité environnementale du 9 septembre 2011** consultée sur le projet, **que la superficie du projet est de 14,3 ha au total** et que le terrain d'assiette du projet concerne des "friches post-agricoles".

(...)

Et pour les mêmes motifs, le permis de construire initial n'a pas été obtenu par fraude au motif avancé par les requérants que le terrain d'assiette du projet aurait été qualifié faussement de "friche post-agricole" dans la demande de permis de construire. »

CAA Nantes, 29 juin 2018, Req. n°16NT02912 : « 13. En dernier lieu, M. et Mme C...invoquent les contradictions et incohérences affectant le contenu du dossier, en ce qui concerne la superficie et la délimitation de la carrière et le phasage de l'exploitation. Il résulte toutefois de l'instruction et notamment du rapport du commissaire enquêteur, que si l'hydrogéologue qui a rendu un avis favorable, a relevé que le projet comporterait une superficie de 26 hectares, cette erreur a été

³¹² Idem dans CAA Nancy, 26 novembre 2015, req. n°15NC00416.

rectifiée dans le dossier d'enquête publique, l'emprise de l'extension projetée étant de 11 ha 28 ca, ce que confirme l'avis de l'autorité environnementale. Toutefois, il ressort notamment de l'avis de l'autorité environnementale que si la partie ouest de la carrière actuelle se situe dans le périmètre de protection rapproché du captage d'eau potable de Juigné, elle n'entre pas pour autant dans le périmètre de protection immédiat de ce forage. Il ressort en outre du rapport de l'hydrogéologue que l'activité de la carrière comporte de faibles impacts sur la qualité de l'eau et de faibles risques de pollution. En outre l'extension projetée n'est, quant à elle, pas située dans un périmètre de protection. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que l'arrêté en litige serait incompatible avec le schéma départemental des carrières doit être écarté ».

CAA Marseille, 14 septembre 2018, req. n° 17MA00334 : « 12. En quatrième lieu, contrairement aux allégations du GIE Puech Mary II, ainsi que le relève le préfet de la région Languedoc-Roussillon en sa qualité d'autorité environnementale, consulté au cours de l'instruction de la demande de permis, dans son avis du 9 octobre 2014, le projet n'est pas situé dans le champ de visibilité de monuments classés ou inscrits au titre des monuments historiques. L'étude d'impact fait toutefois référence à la forteresse de la Cité de Carcassonne afin d'exposer les choix architecturaux des restaurants envisagés dans le cadre du projet contesté ».

- L'exploitation des avis pour établir la suffisance de la motivation du commissaire enquêteur

CAA Nantes, 17 avril 2015, req. n°14NT00056 : « 5. Considérant, en second lieu, que le commissaire enquêteur était en droit, sans méconnaître son obligation de rendre un avis personnel, de se fonder sur l'étude d'impact pour déterminer les raisons du choix du projet et ses impacts sur l'environnement ; qu'il ressort de son rapport et de ses conclusions que le commissaire enquêteur a examiné les avantages et inconvénients du projet ; que si le document intitulé " conclusions motivées " ne reprend que sommairement les observations défavorables au projet, il mentionne les principaux enjeux environnementaux, la compatibilité du projet avec le SDAGE Loire-Bretagne et avec le document d'urbanisme applicable, et les principaux éléments, tirés de l'étude d'impact et de l'avis de l'autorité environnementale, qui conduisent à limiter les impacts du projet sur l'environnement ; qu'ainsi, le commissaire enquêteur, qui doit être regardé comme s'étant approprié l'ensemble de ces éléments, a indiqué, en donnant son avis personnel, les raisons déterminant le sens, favorable, de son avis ; que, dès lors, et alors même qu'une partie des motifs de cet avis favorable figurent au rapport d'enquête, le commissaire-enquêteur n'a pas méconnu les exigences précitées de l'article R. 512-17 du code de l'environnement ; que par suite, la société Minier est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif d'Orléans s'est fondé sur le motif tiré de l'insuffisance de motivation de l'avis du commissaire-enquêteur pour annuler l'arrêté du préfet du Loir-et-Cher du 22 juillet 2011 ».

- L'exploitation des avis dans le contentieux des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale.

CE, 1^{er} août 2013, req. n°357093 : « qu'à supposer que, comme le soutiennent les requérants, l'étude réalisée par la société pétitionnaire au titre des dispositions de l'article R. 752-7 du code de commerce n'ait pas permis à la commission nationale d'apprécier les effets prévisibles du projet sur la nappe phréatique située sous le terrain d'implantation, il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'avis de l'autorité environnementale du 19 septembre 2011, que la commission nationale a statué en connaissant les caractéristiques hydrogéologiques du site et l'impact prévisible du projet sur les eaux souterraines et le paysage environnant ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la commission nationale se serait prononcée au vu d'un dossier incomplet doit être écarté ».

L'influence contentieuse peut prendre des chemins multiples

L'influence contentieuse de l'avis de l'autorité environnementale s'exercera à titre principal directement sur le juge (a), mais elle peut aussi s'exercer par l'intermédiaire de l'influence de l'avis sur le maître d'ouvrage (b) ou sur l'autorité décisionnaire (c).

- L'influence directe de l'avis de l'autorité environnementale sur le juge

Dans cette hypothèse le juge va confronter les allégations des parties quant à l'existence ou l'ampleur d'un impact, ou la complétude d'un inventaire par exemple, allégations dont certaines seront fondées sur le contenu de l'avis. Le juge est ici conduit à fonder, au moins en partie, sa motivation sur les appréciations portées par l'autorité environnementale (qui concourt donc à emporter la conviction du juge), ou à réfuter l'argument avancé (impuissant, ici, à emporter cette conviction). Une telle réfutation n'est pas nécessairement synonyme de négation de l'influence de l'autorité environnementale. En effet, l'avis a pu être mal interprété par la partie concernée, ou peut avoir été neutralisé par d'autres considérations, telles que des correctifs apportés aux défauts identifiés. En revanche, parfois, le juge se laisse convaincre par des arguments divergents de ceux de l'autorité environnementale (ce qui est beaucoup plus rare, cf. infra pour les aspects quantitatifs et pour les limites inhérentes au caractère d'avis simple de l'avis émis par l'autorité environnementale).

Les traits saillants de l'influence de l'autorité environnementale sur le juge sont les suivants.

S'agissant du contenu des études (inventaires, enjeux, mesures compensatoires) : le juge sanctionne les insuffisances des inventaires dénoncées par l'autorité environnementale, telles qu'éclairées par les compléments éventuellement produits, et qui peuvent s'avérer insuffisants. Dans le contentieux des plans et programmes, le juge semble accorder une importance particulière à l'étude des enjeux des secteurs concernés et au fait que les compléments apportés en réponse aux critiques de l'autorité environnementale sur ce point soient transmis aux personnes consultées pour avis. Lorsque l'autorité environnementale établit l'importance d'un enjeu, mais estime que les mesures compensatoires seront efficaces, le juge valide la décision d'autorisation ; il en est de

même lorsque l'autorité environnementale relativise un enjeu (paysager, sur l'environnement ou la santé humaine, la faune et la flore ou encore plusieurs enjeux réunis), *a fortiori* si des mesures compensatoires sont prises ; *a contrario*, face à l'établissement d'un enjeu fort par l'autorité environnementale, sans démonstration de la faisabilité ou de l'efficacité des mesures compensatoires, le juge annulera l'autorisation administrative, ou validera le refus. Le juge tire des conséquences des silences de l'autorité environnementale ; une absence de critique peut donc être considérée comme synonyme de validation implicite par l'autorité environnementale. Le juge refuse de considérer que la dénonciation d'une insuffisance par l'autorité environnementale suffise à satisfaire à l'exigence d'information complète de la population. Le juge confronté à une atteinte aux paysages n'hésite pas à sanctionner l'insuffisance de l'analyse paysagère relevée par l'autorité environnementale, en contexte de lieu emblématique, ou à valider un refus préfectoral au nom de la typicité d'un paysage, et sanctionne l'insincérité des photomontages produits. *A contrario*, lorsque l'autorité environnementale loue la complétude de l'évaluation et/ou sa traduction au sein des mesures compensatoires, et/ou la pertinence du parti retenu, le juge valide la décision, et ce, même si l'étude ne garantit pas l'absence d'impacts résiduels.

S'agissant des aspects méthodologiques : le juge se fiera aux arguments de l'autorité environnementale critiquant la scientificité de la méthode adoptée ou des arguments avancés par l'étude d'impact, et les conclusions qu'elle tire sur les menaces que le projet fait peser sur les intérêts protégés. Symétriquement, si la méthode est jugée satisfaisante par l'autorité environnementale, le juge s'appuiera dessus pour valider l'étude.

S'agissant des relations entre l'avis de l'autorité environnementale et d'autres avis ou appréciations : le juge se trouve parfois confronté à l'invocation d'avis antérieurs. Il s'y réfèrera lorsqu'ils lui paraîtront pertinents pour éclairer la décision concernée, mais refusera d'en faire application lorsqu'il ne lui semblera pas pertinent pour juger de la décision querellée. Le juge complète les analyses de l'autorité environnementale par les siennes propres, afin de répondre aux allégations précises des requérants, et conforter son argumentation. Comme on va le voir, il exige des éléments précis pour remettre en cause une appréciation de l'autorité environnementale. Il s'appuiera sur l'avis de l'autorité environnementale d'autant plus volontiers qu'il sera corroboré par les analyses d'autres acteurs, comme le commissaire enquêteur, l'Agence régionale de santé et le CODERST³¹³, les services de l'État, une pluralité d'avis concordants, dont ceux de conseils scientifiques, un cabinet d'études ou le pétitionnaire lui-même. Le juge préférera se fonder sur des affirmations de tiers experts plutôt que sur le silence de l'autorité environnementale (même invoqué par les requérants) pour en déduire l'absence de lacune.

Chacun de ces points sera l'objet d'extraits conséquents des décisions de justice les illustrant, afin d'apprécier pleinement les contextes dans lesquels elles ont été rendues et le raisonnement des juges.

- S'agissant du contenu des études (inventaires, enjeux, mesures compensatoires) :
 - Le juge sanctionne les insuffisances des inventaires dénoncées par l'autorité environnementale, telles qu'éclairées par les compléments éventuellement

³¹³ Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques.

produits, et qui peuvent s'avérer insuffisants :

CAA Lyon, 15 octobre 2013, req. n°13LY00894 : « 8. Considérant que, **comme l'a relevé le préfet de la région Rhône-Alpes, autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement** au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, **l'étude d'impact** réalisée pour le compte du syndicat intercommunal du Collet d'Allevard, qui indique elle-même que " le vallon du Chalet du Clapier constitue un enjeu écologique majeur, en raison principalement de l'absence d'équipement dans ce secteur ", **dresse un descriptif superficiel de l'état initial du site et de ses richesses naturelles, en particulier quant au recensement des zones humides, demeuré approximatif, et quant à l'inventaire de la faune et de la flore ; qu'elle n'analyse que très sommairement l'incidence du projet sur, notamment, les populations de tétras-lyre, galliforme particulièrement vulnérable à la fragmentation des aires d'habitat du fait des équipements de sports d'hiver, et la préservation des multiples petites zones humides du vallon, mentionnées en page 15 sans avoir été reportées sur la carte des enjeux, d'un bas marais alcalin de plus de 1 000 m² classé d'intérêt communautaire ou de la tourbière du col de l'occiput, milieux sensibles du point de vue écologique que jouxte directement le tracé de la future piste de ski ; que cette étude n'apporte que très peu de précisions sur les mesures compensatoires, correctives et réductrices, concernant les déboisements prévus, représentant une superficie d'environ trois hectares, et concernant les " protections avifaunes " envisagées ; que même si le projet est d'ampleur relativement modeste au regard des aménagements réalisés dans d'autres stations de sports d'hiver, il a pour effet d'équiper un vallon jusque-là totalement préservé et nécessitait en conséquence une particulière attention des auteurs de l'étude d'impact sur les points qui viennent d'être relevés ; qu'il n'est pas contesté que les études complémentaires réalisées à la demande de l'autorité environnementale, qui n'ont d'ailleurs que très partiellement comblé les lacunes de l'étude d'impact, ont été communiquées au commissaire-enquêteur après la clôture de l'enquête publique, le 27 août 2010, et n'ont donc pu être mises à la disposition du public ; que, dans ces circonstances, les insuffisances sus-relevées ayant eu pour effet de nuire à la complète information de la population sur l'un des aspects essentiels du projet, en l'occurrence son impact environnemental, les premiers juges ont à bon droit retenu le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 122-3 du code de l'environnement ».**

CAA Marseille, 18 mars 2016, req. n°14MA03823 : « **qu'ainsi que l'a relevé l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement**, en l'occurrence la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Languedoc-Roussillon, (DREAL), dans un avis émis le 13 juillet 2011, **l'étude d'impact présente des lacunes en ce qui concerne les inventaires de terrain pour obtenir un échantillon représentatif des espèces faunistiques susceptibles d'être impactées, et notamment pour permettre de confirmer la présence ou non sur le site du lézard ocellé ; que l'expertise écologique réalisée en 2010 s'est en effet bornée à actualiser les données recueillies en 1998 sur la base de deux visites de terrain, des 4 juin et 23 juillet 2010**

; que ces prospections très limitées, et réalisées sur un court laps de temps, n'ont pas été de nature à permettre une analyse pertinente de l'état initial du site et une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, en particulier sur la faune ; que si l'additif à l'étude d'impact, établi en juillet 2011, apporte des précisions notamment sur l'impact visuel du projet et les raisons du choix du site retenu, il n'a été précédé d'aucune prospection complémentaire concernant la Faune ».

Le juge annule ici le jugement et l'arrêté attaqués. Cette décision a été confirmée par le Conseil d'Etat qui se refuse à remettre en cause l'appréciation souveraine des juges du fond quant à l'insuffisance de l'étude d'impact³¹⁴.

*CAA Douai, 3 juillet 2019, req. n°17DA00556 : « 12. S'agissant de l'état initial de l'environnement, il résulte pourtant de l'avis de l'autorité environnementale rendu par le préfet de région en 2011 sur le projet déclaré d'utilité publique **que le site des anciens voussoirs et ses abords directs, qui doit principalement accueillir le nouveau quartier d'urbanisation envisagé, n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact spécifique.** Cet espace d'environ 10 hectares a toutefois été identifié comme susceptible de jouer un rôle majeur en matière de préservation de la biodiversité en raison de ses caractéristiques naturelles et de sa situation géographique, au coeur des différents " secteurs d'intérêt écologique à préserver " identifiés par l'étude d'impact. **Le cabinet Alfa, mandaté pour compléter l'étude d'impact au vu des remarques émises sur ce point par l'autorité environnementale,** et " dont le sérieux ne peut être mis en cause " selon la société intimée elle-même, souligne la qualité potentielle du site étudié au regard " des potentialités (qui) restent possibles sur le plan écologique, d'autant plus qu'on se situe dans un contexte de grandes cultures où ces espaces constituent des refuges pour la faune et la flore locales ", mais indique que les compléments d'analyse qui lui ont été demandés n'ont pu être réalisés qu'en fin d'année 2011, soit à une période peu propice au relevé des espèces susceptibles d'être présentes sur le site. Il ne ressort pas des pièces du dossier, et le cabinet Alfa ne souligne pas non plus, que toute étude supplémentaire aurait été rendue inutile au regard des activités d'exploitation de matériaux (gravats, cailloux) qui se poursuivaient alors sur la plateforme minéralisée du site. Dans le cadre de son avis émis en 2017 sur le projet de plan local d'urbanisme de Sangatte Blériot-Plage et alors que le site n'a connu aucune évolution majeure depuis que l'additif à l'étude d'impact a été déposé en janvier 2012, **la mission régionale de l'autorité environnementale a d'ailleurs pu rappeler que** le site de la plaine de loisirs devant inclure l'espace des anciens voussoirs évoqué par l'avis émis en 2011 joue vraisemblablement un " rôle d'espace de transition permettant de connecter les espaces d'intérêt écologique entre eux. Il est possible, par exemple, que les pelouses calcicoles, les talus boisés et les bords de route permettent actuellement les déplacements de la faune et la flore. L'aménagement de la Plaine de Loisirs pourrait donc perturber ces connexions (...) " et précise, concernant*

³¹⁴ CE, 28 juin 2017, req. n°400009.

*l'oedicornis criard, que le site de la plaine de loisirs de Sangatte " est le plus important site de nidification connu dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais (3 couples recensés en 2016), unique site de production de l'espèce (jeunes observés). La population sur ces deux départements est estimée entre 5 à 10 couples (souvent sont recensés ailleurs des mâles chanteurs sans réelle preuve de nidification, contrairement à ce site) ". Le site des anciens voussoirs a été identifié, de par sa nature et sa situation, comme extrêmement favorable à cette espèce d'oiseau " en danger critique " figurant sur la liste rouge régionale et " quasi menacée " sur la liste rouge nationale dont la présence n'était pourtant pas signalée par l'étude d'impact sur le terrain d'assiette du projet, cette étude n'évoquant que de façon incidente le signalement de cet oiseau au niveau du fonds Pignon dans son " étude de circulation ". **Dans ces conditions et alors même que l'étude d'impact fait état du recensement des espèces protégées observées sur le site et d'une analyse " globale " de la fonctionnalité écologique des terrains compris dans le périmètre du projet, le GDEAM-62 est fondé à soutenir que l'étude d'impact est entachée d'insuffisance en ce qui concerne l'analyse de l'état initial d'une partie stratégique du site devant accueillir la nouvelle zone urbanisée du projet en litige.***

(...)

14. Le ministre et la société entendent rappeler sur ce point que l'impact de ce projet de 160 hectares sur l'environnement et les mesures de nature à en atténuer les effets ont été suffisamment analysés et que l'avis de l'autorité environnementale rendu par le préfet de région le 26 août 2011 a conclu à la bonne qualité de l'étude d'impact sur ces points.

Le groupement rappelle enfin, et au demeurant sans être sérieusement contredit, que tant l'avis du pôle biodiversité de la DREAL rendu sur le projet de plan local d'urbanisme et le zonage choisi pour permettre la réalisation du projet contesté que celui de l'autorité environnementale de mai 2017 permettent de caractériser les insuffisances affectant les études menées en 2011 pour évaluer la pertinence des dispositifs prévus pour supprimer, réduire et, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement.

(...)

17. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en l'espèce, les carences majeures de l'étude d'impact pointées aux points 12 et 16 n'ont pas été de nature à influencer sur le sens de la décision contestée, notamment afin d'apprécier la nature précise des inconvénients liés au projet et aux conséquences de sa mise en oeuvre, ni qu'elles n'ont pas privé le public d'une garantie importante dans le cadre de l'enquête publique.

18. Il résulte de tout ce qui précède que le GDEAM-62, qui se prévaut de ce nouveau moyen en appel, est fondé à soutenir que les insuffisances de l'étude d'impact sont de nature à vicier la procédure et à entacher d'illégalité l'arrêté contesté ».

*CAA Lyon, 15 octobre 2013, req. n°13LY00894 : « 8. Considérant que, **comme l'a relevé le préfet de la région Rhône-Alpes, autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement** au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, **l'étude***

d'impact réalisée pour le compte du syndicat intercommunal du Collet d'Allevard, qui indique elle-même que " le vallon du Chalet du Clapier constitue un enjeu écologique majeur, en raison principalement de l'absence d'équipement dans ce secteur ", **dresse un descriptif superficiel de l'état initial du site et de ses richesses naturelles, en particulier quant au recensement des zones humides, demeuré approximatif, et quant à l'inventaire de la faune et de la flore ; qu'elle n'analyse que très sommairement l'incidence du projet sur, notamment, les populations de tétras-lyre, galliforme particulièrement vulnérable à la fragmentation des aires d'habitat du fait des équipements de sports d'hiver, et la préservation des multiples petites zones humides du vallon, mentionnées en page 15 sans avoir été reportées sur la carte des enjeux, d'un bas marais alcalin de plus de 1 000 m² classé d'intérêt communautaire ou de la tourbière du col de l'occiput, milieux sensibles du point de vue écologique que jouxte directement le tracé de la future piste de ski ; que cette étude n'apporte que très peu de précisions sur les mesures compensatoires, correctives et réductrices, concernant les déboisements prévus, représentant une superficie d'environ trois hectares, et concernant les " protections avifaunes " envisagées ; que même si le projet est d'ampleur relativement modeste au regard des aménagements réalisés dans d'autres stations de sports d'hiver, il a pour effet d'équiper un vallon jusque-là totalement préservé et nécessitait en conséquence une particulière attention des auteurs de l'étude d'impact sur les points qui viennent d'être relevés ; qu'il n'est pas contesté que les études complémentaires réalisées à la demande de l'autorité environnementale, qui n'ont d'ailleurs que très partiellement comblé les lacunes de l'étude d'impact, ont été communiquées au commissaire-enquêteur après la clôture de l'enquête publique, le 27 août 2010, et n'ont donc pu être mises à la disposition du public ; que, dans ces circonstances, les insuffisances sus-relevées ayant eu pour effet de nuire à la complète information de la population sur l'un des aspects essentiels du projet, en l'occurrence son impact environnemental, les premiers juges ont à bon droit retenu le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 122-3 du code de l'environnement ».**

CAA Marseille, 18 mars 2016, req. n°14MA03823 : « **qu'ainsi que l'a relevé l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, en l'occurrence la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Languedoc-Roussillon, (DREAL), dans un avis émis le 13 juillet 2011, l'étude d'impact présente des lacunes en ce qui concerne les inventaires de terrain pour obtenir un échantillon représentatif des espèces faunistiques susceptibles d'être impactées, et notamment pour permettre de confirmer la présence ou non sur le site du lézard ocellé ; que l'expertise écologique réalisée en 2010 s'est en effet bornée à actualiser les données recueillies en 1998 sur la base de deux visites de terrain, des 4 juin et 23 juillet 2010 ; que ces prospections très limitées, et réalisées sur un court laps de temps, n'ont pas été de nature à permettre une analyse pertinente de l'état initial du site et une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, en particulier sur la faune ; que si l'additif à l'étude d'impact, établi en juillet 2011,**

apporte des précisions notamment sur l'impact visuel du projet et les raisons du choix du site retenu, il n'a été précédé d'aucune prospection complémentaire concernant la Faune ».

Le juge annule ici le jugement et l'arrêté attaqués. Cette décision a été confirmée par le Conseil d'Etat qui se refuse à remettre en cause l'appréciation souveraine des juges du fond quant à l'insuffisance de l'étude d'impact³¹⁵.

CAA Douai, 3 juillet 2019, req. n°17DA00556 : « 12. S'agissant de l'état initial de l'environnement, il résulte pourtant de l'avis de l'autorité environnementale rendu par le préfet de région en 2011 sur le projet déclaré d'utilité publique **que le site des anciens voussoirs et ses abords directs, qui doit principalement accueillir le nouveau quartier d'urbanisation envisagé, n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact spécifique.** Cet espace d'environ 10 hectares a toutefois été identifié comme susceptible de jouer un rôle majeur en matière de préservation de la biodiversité en raison de ses caractéristiques naturelles et de sa situation géographique, au coeur des différents " secteurs d'intérêt écologique à préserver " identifiés par l'étude d'impact. **Le cabinet Alfa, mandaté pour compléter l'étude d'impact au vu des remarques émises sur ce point par l'autorité environnementale,** et " dont le sérieux ne peut être mis en cause " selon la société intimée elle-même, souligne la qualité potentielle du site étudié au regard " des potentialités (qui) restent possibles sur le plan écologique, d'autant plus qu'on se situe dans un contexte de grandes cultures où ces espaces constituent des refuges pour la faune et la flore locales ", mais indique que les compléments d'analyse qui lui ont été demandés n'ont pu être réalisés qu'en fin d'année 2011, soit à une période peu propice au relevé des espèces susceptibles d'être présentes sur le site. Il ne ressort pas des pièces du dossier, et le cabinet Alfa ne souligne pas non plus, que toute étude supplémentaire aurait été rendue inutile au regard des activités d'exploitation de matériaux (gravats, cailloux) qui se poursuivaient alors sur la plateforme minéralisée du site. Dans le cadre de son avis émis en 2017 sur le projet de plan local d'urbanisme de Sangatte Blériot-Plage et alors que le site n'a connu aucune évolution majeure depuis que l'additif à l'étude d'impact a été déposé en janvier 2012, **la mission régionale de l'autorité environnementale a d'ailleurs pu rappeler que** le site de la plaine de loisirs devant inclure l'espace des anciens voussoirs évoqué par l'avis émis en 2011 joue vraisemblablement un " rôle d'espace de transition permettant de connecter les espaces d'intérêt écologique entre eux. Il est possible, par exemple, que les pelouses calcicoles, les talus boisés et les bords de route permettent actuellement les déplacements de la faune et la flore. L'aménagement de la Plaine de Loisirs pourrait donc perturber ces connexions (...) " et précise, concernant l'oedicnème criard, que le site de la plaine de loisirs de Sangatte " est le plus important site de nidification connu dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais (3 couples recensés en 2016), unique site de production de l'espèce (jeunes observés). La population sur ces deux départements est estimée entre 5 à 10 couples (souvent sont

³¹⁵ CE, 28 juin 2017, req. n°400009.

*recensés ailleurs des mâles chanteurs sans réelle preuve de nidification, contrairement à ce site) ". Le site des anciens voussoirs a été identifié, de par sa nature et sa situation, comme extrêmement favorable à cette espèce d'oiseau " en danger critique " figurant sur la liste rouge régionale et " quasi menacée " sur la liste rouge nationale dont la présence n'était pourtant pas signalée par l'étude d'impact sur le terrain d'assiette du projet, cette étude n'évoquant que de façon incidente le signalement de cet oiseau au niveau du fonds Pignon dans son " étude de circulation ". **Dans ces conditions et alors même que l'étude d'impact fait état du recensement des espèces protégées observées sur le site et d'une analyse " globale " de la fonctionnalité écologique des terrains compris dans le périmètre du projet, le GDEAM-62 est fondé à soutenir que l'étude d'impact est entachée d'insuffisance en ce qui concerne l'analyse de l'état initial d'une partie stratégique du site devant accueillir la nouvelle zone urbanisée du projet en litige.***

(...)

14. Le ministre et la société entendent rappeler sur ce point que l'impact de ce projet de 160 hectares sur l'environnement et les mesures de nature à en atténuer les effets ont été suffisamment analysés et que l'avis de l'autorité environnementale rendu par le préfet de région le 26 août 2011 a conclu à la bonne qualité de l'étude d'impact sur ces points.

Le groupement rappelle enfin, et au demeurant sans être sérieusement contredit, que tant l'avis du pôle biodiversité de la DREAL rendu sur le projet de plan local d'urbanisme et le zonage choisi pour permettre la réalisation du projet contesté que celui de l'autorité environnementale de mai 2017 permettent de caractériser les insuffisances affectant les études menées en 2011 pour évaluer la pertinence des dispositifs prévus pour supprimer, réduire et, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement.

(...)

17. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en l'espèce, les carences majeures de l'étude d'impact pointées aux points 12 et 16 n'ont pas été de nature à influencer sur le sens de la décision contestée, notamment afin d'apprécier la nature précise des inconvénients liés au projet et aux conséquences de sa mise en oeuvre, ni qu'elles n'ont pas privé le public d'une garantie importante dans le cadre de l'enquête publique.

18. Il résulte de tout ce qui précède que le GDEAM-62, qui se prévaut de ce nouveau moyen en appel, est fondé à soutenir que les insuffisances de l'étude d'impact sont de nature à vicier la procédure et à entacher d'illégalité l'arrêté contesté ».

- Dans le contentieux des plans et programmes, le juge semble accorder une importance particulière à l'étude des enjeux des secteurs concernés et au fait que les compléments apportés en réponse aux critiques de l'autorité environnementale sur ce point soient transmis aux personnes consultées pour avis.

CAA Bordeaux, 29 mai 2019, req. n°18BX01510 : « 3. Il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'avis de l'autorité environnementale du 21 mars 2016, que, s'agissant d'un projet dont la conséquence principale est de rendre constructible un

site naturel de 20 hectares, l'évaluation environnementale ne comporte pas d'étude précise des enjeux écologiques que présente le secteur concerné. Ainsi, la décision de procéder au déclassement de tout ou partie de 11 hectares d'espaces boisés classés existants n'est pas accompagnée d'un inventaire détaillé des surfaces des différents boisements, d'une évaluation du niveau d'enjeu pour chaque type d'habitat, d'une étude précise sur les espèces présentes permettant de dresser une carte de synthèse afin d'identifier les zones à plus fort enjeu qu'il conviendrait d'éviter. Par ailleurs, l'évaluation environnementale ne justifie pas le classement en espaces boisés classés des terrains entourant le futur projet alors qu'auparavant, ces derniers n'avaient pas été considérés comme méritant un tel classement. (...)

5. Il ressort des pièces du dossier que, pour tenir compte des remarques formulées au cours de la réunion des personnes publiques associées et des observations, telles que rappelées au point 3, émises sur l'évaluation environnementale par l'autorité environnementale dans son avis du 21 mars 2016, la commune de Cestas a fait établir un document intitulé " addenda au rapport de présentation et évaluation environnementale ". Ce document comporte une série de réponses à ces observations s'appuyant sur des données réparties dans huit annexes que le commissaire-enquêteur a d'ailleurs qualifiées de " substantielles " dans son rapport. Compte tenu de leur importance, ces éléments, qui ont eu pour effet de compléter sur des éléments de fond le dossier de présentation de la mise en compatibilité du plan d'occupation des sols, rendaient nécessaire une nouvelle consultation des personnes publiques associées, laquelle n'a pourtant pas été organisée. S'il appartient à la cour d'apprécier la portée de ce vice de procédure selon le principe rappelé au point 4, il y a lieu de constater que l'absence de consultation des personnes publiques associées sur les compléments apportés au dossier a privé le public de la garantie que constitue l'avis éclairé desdites personnes.

6. Il résulte de tout ce qui précède que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux n'a pas fait droit aux conclusions d'annulation présentées par les requérants. Dès lors, ce jugement doit être annulé ainsi que la délibération en litige du 12 juillet 2016 ».

- Lorsque l'autorité environnementale établit l'importance d'un enjeu, mais estime que les mesures compensatoires seront efficaces, le juge valide la décision d'autorisation.

CAA Nantes, 6 décembre 2019, req. n°18NT04618 : « Dans ces conditions, alors en outre que, dans son avis du 21 février 2018, l'autorité environnementale a considéré, dans sa partie consacrée à l'analyse de l'étude d'impact, que celle-ci était complète, les seules énonciations du Conseil national de la protection de la nature reproduites par les requérants relatives à l'examen par ce dernier, dans le cadre d'une procédure distincte, d'une demande ayant un autre objet ne suffisent pas à faire regarder l'étude d'impact comme entachée d'inexactitudes, d'omissions ou d'insuffisances ayant pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou de nature à exercer une influence sur la décision prise.

En ce qui concerne les impacts temporaires, les éléments produits par les requérants, constitués d'extraits de l'avis émis le 21 février 2018 par l'autorité environnementale, portent sur les effets de la partie terrestre du projet, liés au tracé du raccordement électrique, sur les mammifères terrestres et des espèces d'oiseaux terrestres ou non observés en mer durant les expertises et non sur la partie maritime du projet, objet de la concession litigieuse.

Il résulte, également, de l'instruction, notamment de ce même avis de l'autorité environnementale, s'agissant de l'avifaune, que le risque de collision est qualifié de moyen à fort pour la seule espèce du goéland marin, pour laquelle d'importantes mesures compensatoires ont été prévues dans les secteurs de reproduction et de stationnement de ces oiseaux, que cinq espèces " paraissent affectées par le parc " au regard de l'effet barrière de perturbations des oiseaux en vol, l'impact étant jugé " moyen " et que l'impact sur les chiroptères est limité, la pipistrelle de Nathusius, espèce migratrice, étant seule susceptible de passer au-dessus de la mer.

Il résulte des développements qui précèdent que, contrairement à ce qui est soutenu par les requérants, la décision d'utilisation du domaine public n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ».

*CAA Marseille, 24 janvier 2020, req. n°19MA00617 : « 8. S'agissant de l'avifaune, l'étude d'impact du projet a identifié un impact fort pour le milan royal, espèce protégée, inscrite à l'annexe I de la directive 2009/147 du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Il résulte ainsi de cette étude que le parc éolien est situé à 12 ou 13 kilomètres du principal dortoir hivernal connu en Lozère pour le milan royal (Parc à loup) et à 2 kilomètres de celui plus modeste du traitement des déchets de Redoundel. L'étude relève également que le projet se situe dans le rayon de prospection alimentaire des oiseaux de ces dortoirs et que des individus ont été vus dans la zone rapprochée du projet. En revanche, il ne ressort ni de l'étude d'impact ni d'aucune autre pièce que les milans royaux nicheraient dans l'aire rapprochée du projet. **L'autorité environnementale a relevé dans son avis émis le 11 mai 2015 que l'étude des effets cumulés du projet avec les autres parcs met l'accent sur le risque de surmortalité, mais qu'en revanche celui-ci ne devrait pas engendrer d'effets barrières, les flux migratoires étant peu importants.** La société appelante s'est engagée par ailleurs à prendre différentes mesures pour rendre impropre à la recherche de nourritures pour les milans royaux la base des plateformes et d'utiliser la meilleure technologie disponible d'effarouchement lors de la mise en service des installations. **L'autorité environnementale a estimé dans son avis que ces mesures étaient pertinentes pour réduire les risques d'impact du projet sur ces populations, même si elle a estimé qu'elles devaient être précisées pour prouver leur efficacité.** C'est ainsi que l'autorisation en litige a prescrit à son article 9.3 la mise en place d'un dispositif de détection de l'avifaune, par vision artificielle, radar ou autre technique disponible et d'effarouchement sonore permettant l'arrêt automatique des éoliennes en cas d'approches d'oiseaux en vol dans la zone à risque de collision. S'il*

est soutenu que l'efficacité d'un tel système n'est pas démontrée, cette allégation n'est corroborée par aucun élément précis et probant. A cet égard, la circonstance qu'une autorisation d'exploitation délivrée par le préfet de l'Aveyron aurait provisoirement interdit la mise en rotation des éoliennes du parc de Baume en période diurne ne constitue pas un tel élément. Par ailleurs, ni les dispositions du 1° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement ni aucune autre n'imposait de procéder dans l'étude d'impact à une description d'un système d'effarouchement existant à la date de cette étude. Si l'article 6 de la même autorisation a prévu des mesures spécifiques à la prévention des risques d'incendie, notamment le débroussaillage et le déboisement autour des éoliennes, il n'est nullement établi que ces prescriptions priveraient d'effet les mesures prises pour éviter les risques de collision de l'avifaune. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, il n'est nullement établi que le projet en litige serait incompatible avec les exigences de protection du milan royal ».

▪ Confronté à une atteinte aux paysages :

- ✓ Le juge censure la décision prise, et sanctionne l'insuffisance de l'analyse paysagère relevée par l'autorité environnementale, en contexte de lieu emblématique :

*CAA Douai, 4 mai 2017, req. n°14DA01300 : « 23. Considérant qu'en revanche, il ressort des pièces du dossier qu'en dépit d'un caractère quelque peu parcellaire des vues et des photomontages concernant la commune de Vesly située dans l'environnement immédiat du parc, des éléments nouveaux font, tout d'abord, apparaître une forte covisibilité entre trois éoliennes sur quatre dans des proportions non négligeables en particulier avec le monument historique constitué de l'église Saint-Maurice et de son clocher ; qu'en outre, d'autres photomontages, en dépit de leur faible nombre, et les commentaires de l'étude d'impact font également ressortir une forte prégnance visuelle du parc éolien à partir de la vallée de l'Epte notamment des chemins de randonnées qui la traversent ; **qu'en outre et ainsi que l'autorité environnementale l'avait analysé initialement, l'étude paysagère avait été jusque-là " davantage axée sur la visibilité du parc éolien depuis les axes routiers que depuis le site classé "** ; que ces éléments nouveaux suffisent à caractériser, en dépit de la faible taille du parc mais eu égard à la sensibilité des lieux, à leur caractère emblématique et compte tenu de la hauteur des aérogénérateurs et de la faible distance les séparant de la commune de Vesly ou de la vallée de l'Epte, un défaut d' " harmonie " avec " le site " au sens des dispositions alors applicables du plan d'occupation des sols ou " une atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains " selon la rédaction de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ».*

CAA Marseille, 8 juillet 2019, req. n°17MA01570 - 17MA01463 : « 10. En second lieu, l'autorité environnementale saisie a estimé que ce projet à caractère urbain s'insérerait " dans l'un des plus beaux balcons de la Côte d'Azur " et que l'analyse des impacts, succincte, ne mettait pas en avant les modifications importantes du secteur en terme de grand paysage entraînées par l'implantation d'ouvrages

exceptionnels. La zone d'étude, située sur le versant Sud de la commune, est en effet fortement exposée dans le grand paysage.

11. Il résulte de ce qui a été exposé aux points 9 et 10 que le coût financier et les atteintes au paysage que comporte l'opération litigieuse sont excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente, tel que décrit au point 8 ».

✓ Il valide les décisions de refus préfectoral au nom de la typicité d'un paysage :

CAA Bordeaux, 18 février 2020, req. n°18BX00738 : « D'ailleurs, dans les avis qu'ils ont rendus sur le projet, l'autorité environnementale et l'architecte des bâtiments de France ont insisté sur le fait que le site retenu pour l'implantation du parc éolien était typique de la campagne limousine. Le site naturel choisi par la société pour son projet présente ainsi des qualités certaines alors même qu'il comporte quelques éléments anthropisés ».

✓ Il sanctionne l'insincérité des photomontages produits :

CAA Nantes, 24 septembre 2018, req. n°17NT01054 : « Devant la cour, le ministre produit une étude assortie de photomontages réalisée par les services de la direction régionale des affaires culturelles de la région Centre-Val de Loire destinée à apporter la démonstration de cet impact et le caractère erroné des mentions figurant dans l'étude d'impact produite par la société pétitionnaire.

*6. Toutefois, les relevés figurant dans cette étude ne peuvent être pris en compte notamment compte tenu du caractère manifestement surdimensionné des représentations des éoliennes reproduites dans les photomontages communiqués par le ministre, lequel caractère surdimensionné ressort en particulier de la comparaison entre la taille de l'hélicoptère figurant sur ces photomontages et la largeur des pales et du mat des éoliennes qui y sont représentées. **Le ministre n'établit donc pas par les pièces qu'il produit que, contrairement à ce qu'avait estimé l'autorité environnementale, les photomontages figurant dans le volet paysager de l'étude d'impact ne constitueraient pas une représentation sincère des effets visuels du futur parc éolien ».***

- A contrario, lorsque l'autorité environnementale loue la complétude de l'évaluation et/ou sa traduction au sein des mesures compensatoires, et/ou la pertinence du parti retenu, le juge valide la décision, et ce, même si l'étude ne garantit pas l'absence d'impacts résiduels.

CE, 14 novembre 2014, req. n°363005 : « 13. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement : " Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après " Evaluation des incidences Natura 2000 (...) / 2° Les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations " ; qu'en application de ces dispositions, une évaluation du projet a été réalisée en novembre 2010 ; que, par lettre du 4 février 2011, le ministre de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique a saisi la formation " autorité environnementale " du conseil général de l'environnement et du développement durable de l'étude d'impact du projet de modification des lignes

qui, dans son avis délibéré le 27 avril 2011, joint au dossier d'enquête publique, a indiqué que " l'étude d'impact comporte un dossier d'évaluation des incidences du projet sur les sites Natura 2000 et notamment sur le plateau d'Avron - qui est l'une des 14 entités constituant le site Natura 2000 dénommé " sites de Seine Saint Denis " - qui est suffisamment détaillé " ; qu'en outre, ainsi qu'il ressort de l'avis de cette autorité et du résumé non technique figurant au dossier, que cette évaluation s'est traduite par différentes mesures complémentaires parmi lesquelles la pose de balises avifaunes, la création de deux mares et des adaptations dans les modalités d'organisation du chantier ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que l'évaluation des incidences sur le site de Natura 2000 aurait été insuffisante doit être écarté »³¹⁶.

CAA Versailles, 7 juillet 2016, req. n°15VE02717 : « 17. Considérant, en sixième lieu, que s'il est soutenu que l'évaluation des incidences sur un site Natura 2000 a comporté un nombre insuffisant de visites sur le site au regard des dix espèces protégées, et des périodes choisies notamment pour la bondrée apivore et la pie grièche écorcheur, il ressort des pièces du dossier que la formation " autorité environnementale " du conseil général de l'environnement et du développement durable saisie de l'étude d'impact du projet de modification des lignes a, dans son avis délibéré le 27 avril 2011, indiqué que " l'étude d'impact comporte un dossier d'évaluation des incidences du projet sur les sites Natura 2000 et notamment sur le plateau d'Avron - qui est l'une des 14 entités constituant le site Natura 2000 dénommé " sites de Seine Saint Denis " - qui est suffisamment détaillé " ; qu'en outre, ainsi qu'il ressort de l'avis de cette autorité et du résumé non technique figurant au dossier, cette évaluation s'est traduite par différentes mesures complémentaires parmi lesquelles la pose de balises avifaunes, la création de deux mares et des adaptations dans les modalités d'organisation du chantier ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que l'évaluation des incidences sur le site de Natura 2000 aurait été insuffisante doit être écarté ».

CAA Versailles, 15 décembre 2016, req. n°15VE00131 : « 9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des observations de l'autorité environnementale sur le dossier d'enquête publique citées par le préfet dans son mémoire de première instance, que l'étude d'impact est " complète et de bonne qualité " : que, s'agissant du volet environnemental, les enjeux liés au milieu naturel ont été bien analysés, le dossier décrivant de manière détaillée le contexte paysager dans lequel s'inscrit le projet et le pétitionnaire mettant en avant la bonne insertion du projet routier ; que les raisons ayant conduit au choix retenu sont clairement explicités, les mesures de réduction, de suppression ou de compensation étant clairement exposées ; qu'ont été, ainsi, pris en compte la gestion des eaux et des risques d'inondation, la configuration des bassins versants et la protection des sites Natura 2 000 ; que divers graphiques et cartes facilitent la compréhension du volet environnemental ; que, dès lors, le moyen

³¹⁶ Voir également CAA Marseille, 22 février 2016, req. n° 14MA01621.

tiré de l'insuffisance du volet environnemental de l'étude d'impact ne peut qu'être écarté ».

CAA Bordeaux, 14 mars 2017, req. n°15BX02701 : « 11. L'étude d'impact analyse les effets de l'exploitation du projet sur son environnement, en particulier ses effets directs, indirects, temporaires et permanents. Elle consacre des développements aux mesures destinées à supprimer ou limiter les inconvénients que présente le fonctionnement de l'installation pour son environnement. Par ailleurs, l'étude d'impact comporte des développements distincts touchant aux mesures ayant pour objet de compenser les atteintes à l'environnement qui subsistent en dépit des premières mesures visant à supprimer ou à réduire ces atteintes. Cette distinction se retrouve également dans le résumé non technique accompagnant l'étude d'impact. De plus, dans son avis du 14 janvier 2011, l'autorité environnementale n'a pas relevé que l'étude d'impact avait à tort évalué les incidences du projet sur son environnement en tenant d'ores et déjà compte des mesures compensatoires et de remise en état du site en fin d'exploitation. Ainsi, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'étude d'impact ne comporterait pas d'évaluation des effets en tant que tels du projet sur l'environnement faisant abstraction des mesures de compensation et de remise en état qui, par définition, interviennent postérieurement.

12. Il résulte de ce qui précède que l'étude d'impact, qui a d'ailleurs été qualifiée de " claire et proportionnée " aux enjeux existants par l'autorité environnementale, n'est pas entachée des insuffisances ou des erreurs invoquées par les associations requérantes.

(...)

15. Toutefois, il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'avis de l'autorité environnementale, que les enjeux environnementaux liés à l'existence des zones protégées ont été pris en compte par les différentes mesures que le pétitionnaire a prévues pour réduire ou compenser les impacts de son projet sur l'environnement, en particulier ceux liés aux rejets des eaux d'exhaure dans le ruisseau du " Pas de Canon ". Ces mesures consistent notamment dans la création de bassins de décantation, le suivi régulier de la qualité des eaux, la mise en place d'un réseau de collecte des eaux de ruissellement et de fossés périphériques ainsi que dans la remise en état du site en fin d'exploitation. Il ne résulte ni de l'avis de l'autorité environnementale ni de la notice d'incidence Natura 2000 jointe à la demande, et dont la rédaction a été confiée à un expert indépendant par la société pétitionnaire, que ces mesures seraient insuffisantes et que le rejet des eaux d'exhaure dans la nature ou plus généralement les modalités de fonctionnement de la carrière auraient comme conséquence la destruction d'habitats ou d'espèces protégées. A cet égard, le projet prévoit d'exclure de l'emprise du site d'exploitation la parcelle n° 284 afin de préserver la continuité des boisements existants. Dans le but également de protéger l'habitat naturel existant sur la parcelle n° 286, laquelle est couverte d'aulnaies marécageuses identifiées comme abritant potentiellement plusieurs espèces protégées (vison d'Europe, triton marbré, tortue cistude, rainette méridionale), cette parcelle n'a pas

été intégrée dans l'emprise du projet. Enfin, le risque de destruction évoqué par le pétitionnaire dans son dossier concernant notamment le lézard des murailles et la grenouille agile, espèces d'intérêt communautaire, ne concerne que quelques individus et peut néanmoins être prévenu par le comportement de fuite qui caractérise ces espèces mobiles ainsi qu'il ressort des conclusions de l'expert auteur de la notice d'incidence Natura 2000 ».

CAA Nantes, 22 mars 2017, req. n°15NT02377-15NT02384³¹⁷ : « qu'elle fait apparaître, notamment sur les photomontages 6 à 11 et 18, les impacts du projet sur le bourg de Chanzeaux dont il ne ressort pas des pièces du dossier que le parc éolien serait visible depuis l'église et le château situés à l'intérieur du bourg dont le caractère " encaissé " a été relevé par la DREAL et par l'autorité environnementale. (...) que les requérants n'établissent pas l'insuffisance de l'étude acoustique qui a été réalisée à partir de points de mesures situés dans les propriétés les plus proches du projet et dont l'Agence régionale de santé (ARS) des Pays de la Loire et l'autorité environnementale ont reconnu la qualité et qui, de surcroît, a été complétée par une seconde étude (...)

10. Considérant qu'il n'est pas contesté que les éoliennes E2 et E4 seront implantées à la lisière ouest du " Bois du brouillard ", à 50 mètres de haies favorables aux chiroptères et à l'avifaune ; que si l'association Briséol et autres font état de certaines observations formulées, dans son avis du 23 mai 2012, **par l'autorité environnementale, cet avis ne porte pas sur la demande de permis de construire les éoliennes litigieuses mais sur la demande d'autorisation d'exploiter présentée par la société, laquelle a été accordée, le 13 février 2013, postérieurement à la délivrance du permis de construire et comporte, au surplus, conformément aux recommandations de cette autorité environnementale, des prescriptions relatives aux mesures compensatoires mises à la charge du pétitionnaire et au suivi environnemental** ; que, par suite, en n'assortissant pas les permis de construire en litige de prescriptions spéciales destinées à protéger les chiroptères et l'avifaune, le préfet n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

qu'enfin, et au surplus, dans son avis émis le 23 mai 2012, **l'autorité environnementale a précisé que les installations s'inscrivent dans un secteur " qui paraît propice à l'accueil d'un parc éolien " qui " a fait l'objet de plusieurs variantes permettant de retenir le parti d'aménagement de moindre impact tant sur le plan paysager que sur le volet des milieux naturels " ; que, dans ces conditions, les permis de construire litigieux ne sont pas entachés d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ».**

CAA Lyon, 20 juin 2017, req. n°15LY01174 : « 10. Considérant que l'association Sauvegarde de la zone du Champ du Four soutient que l'étude d'impact n'a pas pris en compte des décaissements liés à ladite mesure compensatoire de la zone n° 18 du

³¹⁷ Motivation très proche de celle retenue dans CAA Nantes, 28 juin 2017, req. n°16NT01485.

*Champ du Four ; que, toutefois, il résulte de l'instruction que l'étude d'impact, que le pétitionnaire a fait réaliser, propose notamment les mesures envisagées pour réduire ou compenser les conséquences dommageables du projet, par la réalisation ou la restauration de zones humides compensatoires ; que **l'autorité environnementale a émis un avis favorable à ces mesures compensatoires au motif que tout ou partie d'entre elles pourraient être localisées dans des secteurs adaptés des zones de décaissement notamment dans l'espace situé sur la commune de Saint-Marcel qui présente des avantages en termes de regroupement possible des surfaces et de quiétude pour les espèces** ; que, dans ces conditions, il ne résulte pas de l'instruction que l'insuffisance alléguée de l'étude d'impact ait pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ni qu'elle ait été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ; que, par suite, le moyen susmentionné doit être écarté ».*

CE, 23 octobre 2017, req. n° 386319 : « Enfin, il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'avis de l'autorité environnementale, que les risques naturels associés au projet retenu n'ont pas été sous-évalués. Par suite, le moyen doit être écarté ».

CAA Nancy, 26 octobre 2017, req. n°16NC01886 : « L'étude d'impact a donc procédé à l'analyse des incidences des émanations d'ammoniac sur la qualité de l'air et la santé humaine et précisé les mesures mises en oeuvre pour en limiter l'impact, ce qu'a reconnu l'autorité environnementale dans son avis du 17 mai 2013 en relevant que " les principaux enjeux environnementaux mis en évidence sont (...) la protection contre les émanations gazeuses dues à la fermentation des déjections animales, notamment l'ammoniac, et contre les nuisances olfactives qu'elles peuvent entraîner ". Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que l'absence d'évaluation directe ou par extrapolation des quantités d'ammoniac ou de protoxyde d'azote rejetées ait été de nature à empêcher la population de faire connaître utilement ses observations sur ce document lors de l'enquête publique, ni à conduire l'autorité administrative à sous-estimer les conséquences du projet sur l'environnement, en l'état des connaissances scientifiques communément admises à la date de l'arrêté contesté ».

*CAA Nantes, 29 décembre 2017, req. n°15NT03340 : « qu'en outre, **l'autorité environnementale, dans son avis du 29 octobre 2010, après avoir relevé que l'aire d'étude présente un paysage relativement homogène, considère que l'étude paysagère a fait l'objet de nombreuses prises de vue sur les périmètres immédiat, rapproché et éloigné.** (...) que, dès lors, cette étude, qui ne saurait, dans ces conditions, être regardée comme insuffisante, n'est pas entachée d'inexactitudes, d'omissions ou d'insuffisances ayant eu pour effet de nuire à l'information complète de la population ou de nature à avoir exercé une influence sur la décision de l'autorité administrative ».*

CAA Nantes, 1 juin 2018, req. n°16NT02311 : « **L'autorité environnementale, dans son avis du 16 novembre 2010, considère que le parti d'aménagement qui privilégie l'aménagement sur place et minimise l'ampleur des déviations rendues nécessaires par la présence d'habitats agglomérés en bourg ou hameau, permet de limiter les impacts de ce projet routier tant pour les habitants limitrophes que pour les milieux et espèces.**

15. Dans ces conditions, les inconvénients du projet n'apparaissent pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'il présente et ne sont pas de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ».

CAA Nantes, 24 septembre 2018, req. n°17NT01083 : « **L'étude d'impact réalisée par la pétitionnaire a d'ailleurs été reconnue comme étant de bonne qualité par l'autorité environnementale dans son avis émis le 5 mai 2014.**

7. Par suite, le ministre n'est pas fondé à soutenir que le public aurait été insuffisamment informé en raison d'une étude d'impact insincère, justifiant ainsi le refus d'autorisation opposé par le préfet de la région Centre-Val de Loire ».

On peut noter qu'un tel arrêt illustre la possibilité d'une appréciation distincte entre l'autorité environnementale et le préfet de région, justifiant l'exigence de séparation fonctionnelle entre l'autorité environnementale et l'autorité décisionnaire. On constatera néanmoins que dans cette affaire l'autorité environnementale s'est montrée moins exigeante que le préfet de région...

CAA Nantes, 5 mars 2019, req. n°17NT02793, 17NT02820 : « Dans son avis du 19 septembre 2013, l'autorité environnementale indique que le volet faune-flore fait l'objet d'une expertise complète et remarquablement structurée mais qu'au final, l'évaluation ne permet pas de garantir totalement l'absence d'impact résiduel et qu'il sera nécessaire de suivre l'évolution des effectifs d'espèces à enjeux. Des mesures de suivi des populations et des mortalités sont néanmoins prévues sur une période de quinze ans.

C'est donc à tort que, pour annuler l'arrêté contesté, les premiers juges se sont fondés sur l'erreur manifeste commise par le préfet quant aux effets du défrichement sur l'équilibre biologique d'une région ou d'un territoire présentant un intérêt remarquable.

7. En deuxième lieu, il ressort notamment du rapport de l'inspecteur des installations classées que des expertises botaniques et pédologiques complémentaires réalisées en août 2013 et qui ont donné lieu à un complément à l'étude d'impact, ont confirmé l'absence de zone humide sur les terrains retenus pour l'implantation des éoliennes, notamment dans le secteur de l'éolienne n° 9. Il ne peut dès lors être soutenu que le projet porterait atteinte à une zone humide, ni que l'inventaire des zones humides serait insuffisant. **L'autorité environnementale a en outre relevé dans son avis que " les sondages pédologiques ont permis d'éviter les zones humides ".**

Dès lors, le préfet n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions précitées du 3° de l'article L. 341-5 du code forestier ».

CAA Bordeaux, 7 mars 2019, req. n°17BX00719, 17BX00721 : « Compte tenu des éléments fournis par le pétitionnaire, au regard desquels la DREAL a d'ailleurs estimé dans son avis émis le 18 janvier 2013 en tant qu'**autorité environnementale** que les **informations du pétitionnaire étaient satisfaisantes**, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact doit être écarté.

23. En sixième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que les enjeux liés à l'avifaune existante auraient été traités de manière erronée ou incomplète par l'étude d'impact. D'ailleurs, dans son avis du 18 janvier 2013, **l'autorité environnementale s'est abstenue de critiquer l'étude d'impact sur ce point et a au contraire souligné que ce document proposait une bonne synthèse des principaux enjeux liés à l'avifaune** ».

CAA Nantes, 4 octobre 2019, req. n°18NT00390 : « 26. De troisième part, contrairement à ce qui est soutenu, la méthodologie des photomontages est précisée en page 212 de l'étude d'impact. Si certains photomontages font apparaître une végétation cachant les aérogénérateurs, il n'est pas démontré qu'une telle végétation n'existerait pas. Dès lors qu'ils ont été accompagnés d'autres photomontages faisant apparaître une vue sur les machines, **l'analyse paysagère, dont l'autorité environnementale a d'ailleurs souligné le caractère complet**, ne peut être regardée comme trompeuse. Par ailleurs, aucune disposition n'impose au pétitionnaire de présenter des photomontages correspondant à la vue depuis chacune des propriétés susceptibles d'être impactées.

46. D'une part, il résulte de l'instruction que le projet implique, pour l'implantation des aérogénérateurs E1 et E2, la destruction, durant la phase de chantier, de 0,37 hectare de zones humides répertoriées par le schéma d'aménagement de gestion des eaux de l'estuaire de la Loire. La pétitionnaire s'est engagée à mettre en oeuvre, dans le respect des recommandations du schéma d'aménagement, une mesure compensatoire, en partenariat avec le groupement d'intérêt public Estuaire Loire et le syndicat du bassin versant du Brivet. La mesure envisagée consiste en la réhabilitation de cours d'eau au sein du même bassin versant avec restauration de la ripisylve et des Berges et recharge en granulats de manière à rétablir la continuité du lit mineur. Son coût a été évalué à 50 euros par mètre linéaire. La pétitionnaire a également prévu, dans le cas où cette mesure n'apparaîtrait pas pertinente, de procéder à la restauration ou la reconstruction de zones humides dégradées de fonctionnalité équivalente au plus près du projet pour une surface correspondant au double des zones humides impactées par le projet, ce que préconise d'ailleurs le schéma d'aménagement. Le coût de cette mesure a été également calculé, la pétitionnaire prévoyant dans les deux cas de provisionner une enveloppe de 20 00 euros. L'article 6 de l'arrêté en litige vise, au titre des prescriptions particulières, la compensation des zones humides détruites.

Dans ces conditions, alors même que, ainsi que l'a relevé l'autorité environnementale, la " prise en compte des zones humides s'est faite tardivement dans la construction du projet, qui ne démontre pas l'absence d'alternative

envisageable à la destruction " et que la mesure de compensation est prévue au cours des trois années suivant la mise en service du parc, en contradiction avec le principe de continuité de service écologique, la mesure de compensation prévue est, au regard notamment du caractère modéré de l'impact, suffisamment aboutie pour revêtir une portée utile.

48. Enfin, il résulte de l'instruction et notamment des avis de l'agence régionale de santé et de l'autorité environnementale que le fonctionnement optimisé des aérogénérateurs, en particulier en période nocturne, consistant en des mesures de bridage voire d'arrêt des machines permettra d'assurer le respect des normes réglementaires mais que subsistent des émergences, pouvant atteindre 9,5 dBA, susceptibles de constituer une " gêne pour le voisinage dans certains cas de figure ". »

On notera ici la faible exigence du juge vis-à-vis des mesures compensatoires, dont il se contente de la « portée utile » en dépit de leur contradiction avec le principe de « continuité de service écologique » qui semble devoir être rattaché à l'exigence d'absence de perte nette posée en matière de compensation écologique.

CAA Nantes, 4 octobre 2019, req. n°18NT00721 : « D'autre part, il ne ressort pas des pièces du dossier, et alors notamment **que l'autorité environnementale a souligné le caractère complet de l'étude paysagère**, que l'étude d'impact jointe aux demandes aurait été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation d'urbanisme ».

CAA Nantes, 24 janvier 2020, req. n°19NT00915³¹⁸ : « Sur ces différents points, la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable, dans son avis du 21 février 2018, a relevé, page 17, que " le dossier procède à une analyse approfondie des impacts des bruits de la construction et du démantèlement des éoliennes sur la faune marine, notamment en phase de construction. ". Elle a, également, relevé, page 19, que l'étude " prend soin d'analyser trois scénarios de réalisation de forage des pieux, forage simple, forage simultané de deux pieux rapprochés, forage de deux pieux éloignés ".

20. Enfin, l'autorité environnementale a indiqué, dans son avis, que " l'analyse des impacts cumulés avec le parc de Saint-Nazaire a judicieusement été menée puisque la modélisation effectuée dans l'étude d'impact de ce projet a été faite à nouveau avec l'adaptation de Madsen (2015), ce qui permet d'effectuer la somme des prévisions de mortalité sur les deux parcs ". Elle précise, également, sans que ce point ne soit contesté, que " l'état des connaissances générales sur la migration des oiseaux ne permet pas d'estimer la proportion d'oiseaux en migration survolant le milieu marin à distance importante des côtes ". Dans ces conditions et compte tenu des incertitudes relevées, il n'apparaît pas que le demandeur aurait minoré l'impact envisageable du projet, en ce qui concerne le puffin des Baléares ou les autres espèces citées par les requérantes, telles que, notamment, la barge à queue noire, qui n'a au demeurant pas

³¹⁸ Voir également suivant une argumentation très proche : CAA Nantes, 24 janvier 2020, req. n°19NT00916.

été observée dans la zone du parc, mais dont les impacts ont été considérés comme faibles à moyens, l'huitrier pie dont l'enjeu est qualifié de moyen, ou encore le plongeon imbrin.

Enfin, l'autorité environnementale, dans son avis, confirme les conclusions de l'étude d'impact selon lesquelles les zones de conchyliculture ne seront pas atteintes. »

- S'agissant des aspects méthodologiques :
 - Le juge se fiera aux arguments de l'autorité environnementale critiquant la scientificité de la méthode adoptée ou des arguments avancés par l'étude d'impact et les conclusions qu'elle tire sur les menaces que le projet fait peser sur les intérêts protégés.

*CAA Marseille, 18 mars 2016, req. n°14MA03823 : « qu'ainsi que l'a relevé l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, en l'occurrence la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Languedoc-Roussillon, (DREAL), dans un avis émis le 13 juillet 2011, l'étude d'impact présente des lacunes en ce qui concerne les inventaires de terrain pour obtenir un échantillon représentatif des espèces faunistiques susceptibles d'être impactées, et notamment pour permettre de confirmer la présence ou non sur le site du lézard ocellé ; **que l'expertise écologique réalisée en 2010 s'est en effet bornée à actualiser les données recueillies en 1998 sur la base de deux visites de terrain, des 4 juin et 23 juillet 2010 ; que ces prospections très limitées, et réalisées sur un court laps de temps, n'ont pas été de nature à permettre une analyse pertinente de l'état initial du site et une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, en particulier sur la faune ; que si l'additif à l'étude d'impact, établi en juillet 2011, apporte des précisions notamment sur l'impact visuel du projet et les raisons du choix du site retenu, il n'a été précédé d'aucune prospection complémentaire concernant la Faune ».***

CAA Bordeaux, 13 juillet 2017, req. n°16BX02278, 16BX02279 : « 17. Il ressort des cartes reproduites dans l'étude d'impact que plusieurs des espèces sensibles de chiroptères, dont la Pipistrelle commune et de Kuhl, la barbastelle, le murin, le noctule de Leisler ont été localisés dans le périmètre rapproché du parc éolien en litige, grâce à la technique du contact par ultrasons, alors que ces espèces sont inscrites, pour certaines, sur la liste des espèces nationales menacées et visées aux annexes II et IV de la directive Habitat. Toutefois, et bien que ces espèces sensibles aient été relevées dans ce secteur, les auteurs de l'étude d'impact, après avoir affirmé qu'il n'existait pas de gîtes au droit du périmètre immédiat des éoliennes, ont nuancé cette affirmation en relevant la présence d'un gîte d'intérêt particulier avec la grotte de Grobos située à 8,5 kilomètres. A cette première imprécision s'ajoute une contradiction dans l'étude qui, après avoir relevé que le périmètre des éoliennes ne constituait pas un secteur d'intérêt pour la chasse au motif que le site serait constitué de prairies et de jachères peu attractives en raison des traitements phytosanitaires, a fait apparaître, dans la

carte figurant à la page 174, des territoires de chasse potentiels au sein du périmètre éolien. De plus, alors que le projet prévoit la destruction de 950 mètres de linéaires de haies afin de créer des chemins et des pistes ainsi que les raccordements, ***l'étude d'impact n'analyse pas l'effet de ces destructions sur les chiroptères, alors que la végétation prévue en remplacement de ces haies détruites nécessitera plusieurs années pour se développer. Par suite, l'étude d'impact est également entachée d'une insuffisance sur ce point, ainsi que l'a d'ailleurs relevé l'autorité environnementale.*** Or, ces insuffisances concernant l'impact du projet sur les chiroptères ont été de nature à nuire à l'information du public et ont pu, en l'espèce, exercer une influence sur le sens de la décision de l'administration.

18. En premier lieu, les auteurs de l'étude d'impact ont relevé la présence de quatre à six couples de busard cendré dans le périmètre éolien, ont souligné que les éoliennes 1, 2, 3 et 21 se situeraient dans une zone de sensibilité élevée pour les busards cendrés, mais ont considéré que si cette espèce était très vulnérable en phase de travaux, l'impact des éoliennes serait faible en phase d'exploitation, que ce soit en termes de mortalité ou de nidification. ***Cependant, et comme le relève à ce titre l'autorité environnementale, cette affirmation s'appuie uniquement sur des observations réalisées en Beauce, sur des commentaires qui n'ont pas fait l'objet de publication, ainsi que sur des études concernant les suivis post-implantation des parcs de Maia Eolis portant néanmoins sur le busard St Martin et non sur le busard cendré.***

19. En second lieu, si l'étude d'impact relève la présence de deux couples d'oedicnème criard dans le périmètre élargi du projet (p. 153), elle qualifie néanmoins les impacts sur cette espèce de faibles à modérés compte tenu d'une bonne tolérance alléguée de l'oedicnème aux éoliennes (p. 317). ***Cependant, et comme le mentionne l'autorité environnementale, les auteurs de cette étude se sont uniquement fondés sur l'étude réalisée par la LPO sur le parc éolien de Rochereau pour conclure à la probable absence d'impact des éoliennes sur cette espèce. Or, selon la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), cette étude fournirait des résultats contrastés dans la mesure où si elle a constaté la présence des oedicnèmes nichant à de faibles distances d'éoliennes en fonctionnement, elle a également relevé un déclin global de cette population.***

Par suite, et comme l'avait d'ailleurs relevé l'autorité environnementale, l'étude d'impact est également entachée d'une insuffisance s'agissant des impacts environnementaux du raccordement du projet au réseau électrique qui a été de nature à nuire à l'information du public et à influencer, en l'espèce, le sens de la décision prise par l'administration.

24. Afin de remédier aux impacts du projet sur le paysage, le patrimoine culturel, l'avifaune et les chiroptères, l'étude d'impact a prévu des mesures de compensation consistant notamment dans l'implantation de haies et d'arbres isolés. Est ainsi prévue la création de 2 000 mètres linéaires de haies, de 970 mètres de haies supplémentaires pour les postes de livraison, et d'une ceinture végétale sur une longueur de 4 000 mètres aux abords des hameaux. ***Cependant, et comme l'a relevé l'autorité environnementale, la localisation exacte de ces futures haies n'est pas indiquée dans***

***L'étude pas plus que sa composition de sorte que leur future hauteur et épaisseur ne peuvent être déterminées.** Or, ces lacunes ne pouvaient dès lors permettre au public, ni même à l'administration décisionnaire, d'apprécier l'efficacité de ces haies pour obstruer la visibilité de ces éoliennes sur les monuments historiques situés dans ce secteur ».*

*CAA Nantes, 24 janvier 2020, req. n°19NT00916 : « 11. S'agissant des impacts cumulés avec d'autres projets, l'autorité environnementale a indiqué, dans son avis, que " l'analyse des impacts cumulés avec le parc de Saint-Nazaire **a judicieusement été menée puisque la modélisation effectuée dans l'étude d'impact de ce projet a été faite à nouveau avec l'adaptation de Madsen (2015), ce qui permet d'effectuer la somme des prévisions de mortalité sur les deux parcs** ". Elle précise, également, sans que ce point ne soit contesté, que " l'état des connaissances générales sur la migration des oiseaux ne permet pas d'estimer la proportion d'oiseaux en migration survolant le milieu marin à distance importante des côtes " ».*

Le contentieux des plans et programmes en fournit même une illustration :

*CAA Bordeaux, 29 mai 2019, req. n°18BX01510 : « 3. Il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'avis de l'autorité environnementale du 21 mars 2016, que, s'agissant d'un projet dont la conséquence principale est de rendre constructible un site naturel de 20 hectares, l'évaluation environnementale ne comporte pas d'étude précise des enjeux écologiques que présente le secteur concerné. Ainsi, la décision de procéder au déclassement de tout ou partie de 11 hectares d'espaces boisés classés existants n'est pas accompagnée d'un inventaire détaillé des surfaces des différents boisements, d'une évaluation du niveau d'enjeu pour chaque type d'habitat, d'une étude précise sur les espèces présentes permettant de dresser une carte de synthèse afin d'identifier les zones à plus fort enjeu qu'il conviendrait d'éviter. Par ailleurs, l'évaluation environnementale ne justifie pas le classement en espaces boisés classés des terrains entourant le futur projet alors qu'auparavant, ces derniers n'avaient pas été considérés comme méritant un tel classement. **Plus fondamentalement, il résulte de l'instruction, et notamment de l'avis de l'autorité environnementale, qu'une erreur méthodologique affecte l'évaluation environnementale, laquelle se rapproche davantage d'une étude d'impact du projet d'aménagement en tant que tel alors qu'elle aurait dû se présenter sous la forme d'une évaluation des incidences sur le plan d'occupation des sols de l'ensemble des modifications décidées.***

5. Il ressort des pièces du dossier que, pour tenir compte des remarques formulées au cours de la réunion des personnes publiques associées et des observations, telles que rappelées au point 3, émises sur l'évaluation environnementale par l'autorité environnementale dans son avis du 21 mars 2016, la commune de Cestas a fait établir un document intitulé " addenda au rapport de présentation et évaluation environnementale ". Ce document comporte une série de réponses à ces observations s'appuyant sur des données réparties dans huit annexes que le commissaire-enquêteur a d'ailleurs qualifiées de " substantielles " dans son rapport. Compte tenu de leur

importance, ces éléments, qui ont eu pour effet de compléter sur des éléments de fond le dossier de présentation de la mise en compatibilité du plan d'occupation des sols, rendaient nécessaire une nouvelle consultation des personnes publiques associées, laquelle n'a pourtant pas été organisée. S'il appartient à la cour d'apprécier la portée de ce vice de procédure selon le principe rappelé au point 4, il y a lieu de constater que l'absence de consultation des personnes publiques associées sur les compléments apportés au dossier a privé le public de la garantie que constitue l'avis éclairé desdites personnes.

6. Il résulte de tout ce qui précède que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux n'a pas fait droit aux conclusions d'annulation présentées par les requérants. Dès lors, ce jugement doit être annulé ainsi que la délibération en litige du 12 juillet 2016 ».

▪ A contrario, si la méthode est jugée satisfaisante par l'autorité environnementale, le juge s'appuiera dessus pour valider l'étude
CAA Marseille 4 octobre 2019, req. n° 18MA01980 et 18MA02314, citée infra, sous « Les limites résultant de la jurisprudence Ocréal ».

- S'agissant des relations entre l'avis de l'autorité environnementale et d'autres avis ou appréciations :

- Le juge se trouve parfois confronté à l'invocation d'avis antérieurs.
✓ Il s'y réfèrera lorsqu'ils lui paraîtront pertinents pour éclairer la décision concernée.
CAA Nantes, 12 novembre 2018, req. n°17NT02675 : « **Les résultats de l'étude dont se prévaut la requérante ne sont pas davantage corroborés par le dossier de demande d'exploitation commerciale pour un projet voisin à l'enseigne " Cultura ", l'autorité environnementale, n'ayant pas, dans son avis sur ce dernier projet, remis en cause les résultats de l'étude de trafic qui avait été réalisée concernant la RD 2076** ».

CAA Douai, 3 juillet 2019, req. n°17DA00556 : « 12. S'agissant de l'état initial de l'environnement, **il résulte pourtant de l'avis de l'autorité environnementale rendu par le préfet de région en 2011 sur le projet déclaré d'utilité publique que le site des anciens voussoirs et ses abords directs, qui doit principalement accueillir le nouveau quartier d'urbanisation envisagé, n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact spécifique.** Cet espace d'environ 10 hectares a toutefois été identifié comme susceptible de jouer un rôle majeur en matière de préservation de la biodiversité en raison de ses caractéristiques naturelles et de sa situation géographique, au coeur des différents " secteurs d'intérêt écologique à préserver " identifiés par l'étude d'impact. **Le cabinet Alfa, mandaté pour compléter l'étude d'impact au vu des remarques émises sur ce point par l'autorité environnementale, et " dont le sérieux ne peut être mis en cause " selon la société intimée elle-même, souligne la qualité potentielle du site étudié au regard " des potentialités (qui) restent possibles sur le plan écologique, d'autant plus qu'on se situe dans un contexte de grandes cultures où ces espaces constituent des refuges pour la faune et la flore locales " , mais indique que les compléments d'analyse qui lui ont été demandés n'ont pu être réalisés qu'en fin d'année 2011, soit à une période peu propice au relevé des espèces susceptibles d'être présentes sur le site. Il**

ne ressort pas des pièces du dossier; et le cabinet Alfa ne souligne pas non plus, que toute étude supplémentaire aurait été rendue inutile au regard des activités d'exploitation de matériaux (gravats, cailloux) qui se poursuivaient alors sur la plateforme minéralisée du site. **Dans le cadre de son avis émis en 2017 sur le projet de plan local d'urbanisme de Sangatte Blériot-Plage et alors que le site n'a connu aucune évolution majeure depuis que l'additif à l'étude d'impact a été déposé en janvier 2012, la mission régionale de l'autorité environnementale a d'ailleurs pu rappeler que** le site de la plaine de loisirs devant inclure l'espace des anciens voussoirs évoqué par l'avis émis en 2011 joue vraisemblablement un " rôle d'espace de transition permettant de connecter les espaces d'intérêt écologique entre eux. Il est possible, par exemple, que les pelouses calcicoles, les talus boisés et les bords de route permettent actuellement les déplacements de la faune et la flore. L'aménagement de la Plaine de Loisirs pourrait donc perturber ces connexions (...) " et précise, concernant l'oedicnème criard, que le site de la plaine de loisirs de Sangatte " est le plus important site de nidification connu dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais (3 couples recensés en 2016), unique site de production de l'espèce (jeunes observés). La population sur ces deux départements est estimée entre 5 à 10 couples (souvent sont recensés ailleurs des mâles chanteurs sans réelle preuve de nidification, contrairement à ce site) ". Le site des anciens voussoirs a été identifié, de par sa nature et sa situation, comme extrêmement favorable à cette espèce d'oiseau " en danger critique " figurant sur la liste rouge régionale et " quasi menacée " sur la liste rouge nationale dont la présence n'était pourtant pas signalée par l'étude d'impact sur le terrain d'assiette du projet, cette étude n'évoquant que de façon incidente le signalement de cet oiseau au niveau du fonds Pignon dans son " étude de circulation ". Dans ces conditions et alors même que l'étude d'impact fait état du recensement des espèces protégées observées sur le site et d'une analyse " globale " de la fonctionnalité écologique des terrains compris dans le périmètre du projet, le GDEAM-62 est fondé à soutenir que l'étude d'impact est entachée d'insuffisance en ce qui concerne l'analyse de l'état initial d'une partie stratégique du site devant accueillir la nouvelle zone urbanisée du projet en litige ».

✓ Mais refusera d'en faire application lorsqu'il ne lui semblera pas pertinent pour juger de la décision querellée.

CAA Marseille, 26 septembre 2019, req. n°18MA05489 : « 17. D'une part, le règlement du plan local d'urbanisme approuvé autorise en zone Na, qui couvre les plages du Rayol, du Canadel et du Pramoussquier; et une zone maritime attenante à ces plages, les ouvrages en mer nécessaires à la lutte contre l'érosion de la côte. Il ne ressort pas des pièces du dossier; nonobstant le projet établi par le maître d'ouvrage en 2017 et dont l'étude d'impact a conduit la mission régionale d'autorité environnementale PACA, par un avis du 19 mars 2018, à considérer que le dispositif envisagé de lutte contre l'érosion des plages aurait des effets significatifs sur le site Natura 2000 " corniche des Maures ", que les ouvrages en mer dont la réalisation

est autorisée par les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme applicables à la zone Na sont susceptibles d'affecter de manière significative ce site »³¹⁹.

- Le juge complète les analyses de l'autorité environnementale par les siennes propres, afin de répondre aux allégations précises des requérants, et conforter son argumentation.

Le juge peut se livrer à une analyse de l'étude d'impact en sus de celle de l'autorité environnementale, et certaines décisions font ainsi référence directement aux éléments du dossier. Il n'apprécie pas le caractère suffisant de l'étude d'impact uniquement sur la base des différents avis émis et produit son propre avis pour trancher le litige.

CAA Versailles, 15 décembre 2016, req. n°15VE00131, précitée.

*CAA Nantes 1^{er} février 2017, req. n°15NT02726 : « 6. Considérant que le 7 février 2011, la direction régionale des affaires culturelles (Drac) des Pays-de-la-Loire a émis un avis défavorable en ce qui concerne les éoliennes C3-E4, C4-E5, C5-E6 situées à l'est en raison de la covisibilité avec le château de Bourgon ; que dans son avis du 14 mars 2011, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement soulignait, en se référant aux photomontages 44 et 47 de l'étude paysagère, une forte covisibilité des éoliennes C3-E4, C4-E5, C5-E6 avec le château de Bourgon et émettait un avis défavorable pour ces 3 éoliennes ; **que le 15 mars 2011, l'autorité environnementale a estimé que la moitié du parc envisagé présentait un impact paysager majeur**, du seul fait de l'émergence des rotors et pales de 3 des 6 éoliennes au-dessus d'un boisement, à courte distance et surtout dans la perspective principale du château de Bourgon ; que si le 17 juin 2011 la commission départementale de la nature, des paysages et des sites a émis un avis favorable à la majorité (4 voix contre, 11 pour), le chef de l'unité territoriale à Laval de la Drac a souligné au cours de cette réunion que si la cohabitation entre éléments contemporains et historiques était parfois intéressante le " chevauchement " lui paraissait en l'espèce inacceptable ; que le préfet admettait devant le tribunal administratif qu'à l'entrée du chemin privé d'accès au château de Bourgon les éoliennes C4-E5, C5-E6 seraient partiellement visibles ; que les photomontages figurant au dossier montrent que depuis son chemin d'accès le château de Bourgon s'inscrit dans le même champ visuel que le projet éolien ; que le photomontage 44a révèle une visibilité depuis la cour de Bourgon sur les éoliennes C3-E4, C4-E5 en raison de l'ouverture du paysage correspondant à la perspective ouest du château ; que l'étude d'impact confirme en page 164 une covisibilité du château et des éoliennes depuis le chemin d'accès sud-est ainsi que des visibilités des rotors de deux éoliennes depuis l'enceinte du château ; qu'il est constant que l'éolienne C5-E6 se situe à proximité immédiate des éoliennes C3-E4 et C4-E5 ; que ces trois éoliennes, qui sont distantes entre elles de seulement 300 m, représentent chacune une hauteur totale de 150 m, et font partie de la zone n° 2 du projet qui*

³¹⁹ Pour un exemple d'avis antérieur non pertinent mais émis par le CNPN, cf. CAA Nantes, 24 janvier 2020, req. n°19NT00916.

comprend au total 6 éoliennes, dont l'une serait implantée sur le territoire de la commune limitrophe de Martigné-sur-Mayenne ; que compte tenu de l'ensemble de ces éléments, et en dépit de la circonstance que le projet se situe dans la zone de développement de l'éolien de Montsûrs arrêtée le 31 juillet 2009, l'installation des éoliennes C3-E4, C4-E5, C5-E6 est de nature à porter atteinte au site environnant et notamment au château de Bourgon ; que, par suite, c'est à juste titre que le tribunal administratif a estimé que le permis de construire litigieux en ce qu'il concernait ces trois éoliennes était contraire aux dispositions précitées de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ».

- Le juge exige des éléments précis pour remettre en cause une appréciation de l'autorité environnementale.

*CAA Nantes, 24 juillet 2015, req. n°14NT00927 : « 8. Considérant, en troisième lieu, que les consorts A...soutiennent que le projet de parc éolien serait de nature à porter atteinte au paysage naturel environnant au sens de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme, compte tenu de son impact visuel depuis le sud de la commune, où les éoliennes sont visibles en même temps que le relief des Montagnes noires ; que toutefois les aérogénérateurs dont il s'agit ne se situent pas dans le périmètre rapproché de ce relief, dont la ligne de crête est séparée d'une dizaine de kilomètres du parc prévu ; que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, l'étude d'impact et notamment les photomontages qu'elle comporte permet d'apprécier sans difficulté l'impact réel du parc, tel qu'il sera appréhendé depuis le sud de la commune en direction des Montagnes noires ; que **ni les informations qui en résultent ni les assertions peu précises des requérants ne permettent de remettre en cause l'avis favorable émis par l'autorité environnementale, selon lequel " sur le plan paysager l'implantation des éoliennes a été conçue en cohérence avec les lignes du relief et le contexte éolien environnant "** ; que par suite le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ne peut qu'être écarté »*

*CAA Bordeaux, 20 octobre 2015, req. n°13BX01979 :« Le préfet de la Région Aquitaine, autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, ainsi que le prévoit l'article L. 122-1 du code de l'environnement, a, dans **son avis rendu le 8 octobre 2009, mentionné que les terrains en cause font l'objet d'un certain nombre de protection (zone naturelle, espace boisé classé, coupure d'urbanisation) et estimé que l'évaluation environnementale était en rapport avec l'ampleur du projet** »... « Par suite, M. et Mme B... ne sont pas fondés à soutenir que l'étude d'impact serait, sur les points susmentionnés, lacunaire ».*

CAA Lyon, 10 avril 2018, req. n°15LY03041 : « 13. Considérant que ni le document de la base de données ARIA se rapportant aux risques liés aux silos contenant des matières végétales dégageant des poussières qu'elle a produit, ni aucune autre pièce du dossier, ne permettent d'établir que le risque d'accident par explosion de silos contenant de la biomasse ainsi que des copeaux et des particules de bois, serait aussi

élevé que le soutient la SCI requérante, qui ne critique pas utilement l'avis du 24 mars 2011 par lequel l'autorité environnementale de la région Rhône-Alpes a estimé que l'étude de danger avait clairement identifié les risques industriels ».

CAA Lyon, 30 janvier 2020, req. n°17LY04399 : « Enfin, en se bornant à produire le schéma régional éolien et la description de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique que constituent les Monts du Forez, **elles n'établissent pas davantage l'impact de ce projet sur le paysage environnant, lequel a été considéré comme acceptable par l'autorité environnementale dans son avis du 1er octobre 2015.** De même, en se référant seulement à la contribution de la commune de Côte-en-Couzan, ouvertement opposée à ce projet, elles n'apportent aucune précision sur la date et le montant des aides financières qui auraient été attribuées par une commune voisine en vue d'améliorer le boisement de l'une des parcelles concernées. Dans ces conditions, le préfet de la Loire n'a pas, contrairement à ce que prétendent l'association Vent du Haut Forez et la commune de Chalmazel-Jeansagnière, manifestement méconnu les dispositions précitées en délivrant l'autorisation litigieuse ».

CAA Paris, 5 mars 2020, req. n°17PA20209 : « Enfin, en se bornant à constater que le projet prévoit des aménagements et des travaux d'endiguement de la ravine "Dechenez ", et **alors que l'autorité environnementale a émis un avis favorable au projet, les requérants n'apportent aucun élément précis à l'appui de leurs allégations tirées de ce que l'opération présenterait des inconvénients d'ordre environnemental excessifs** et, en tout état de cause, méconnaîtrait le principe de précaution. Dans ces conditions, eu égard au but d'intérêt général poursuivi, les inconvénients allégués par les requérants ne sont pas de nature à retirer son caractère d'utilité publique au projet ».

- Le juge s'appuiera sur l'avis de l'autorité environnementale d'autant plus volontiers qu'il sera corroboré par les analyses d'autres acteurs.

✓ Le commissaire enquêteur.

CAA Nancy, 21 mai 2015, req. n°14NC00992 : « L'autorité environnementale, dans son avis du 23 novembre 2011, indique que "d'une manière générale, le problème du bruit paraît résolu" et le commissaire enquêteur a émis un avis favorable en mentionnant que les bruits restaient inférieurs aux règles en vigueur. Ainsi, le moyen tiré de l'insuffisante étude des nuisances sonores et de ce que ces nuisances excéderaient les préconisations des textes en vigueur, notamment ceux issus de l'ordonnance n° 2004-1199 du 12 novembre 2004, doit être écarté ».

✓ L'ARS et le CODERST.

CAA Marseille, 22 février 2019, req. n°16MA03331 : « L'autorité environnementale, dans un avis rendu le 29 novembre 2011, a estimé que cette évaluation apparaissait proportionnée à ce type d'installations et à son environnement. L'agence régionale de

santé, par ses lettres du 3 janvier 2012 et du 29 mars 2013, a rendu un avis favorable en indiquant notamment qu'aucun dépassement des valeurs seuil n'était observé pour les substances " à effet à seuil " susceptibles de produire un effet sanitaire sur les populations et qu'aucun dépassement du seuil (10-5) défini comme acceptable " pour les substances " à effets sans seuils " n'était observé au niveau des cibles retenues, soit les habitations et les personnels de la carrière voisine. Pour sa part, l'inspection des installations classées, dans le rapport qu'elle a présenté dans le cadre de la séance du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) du 31 octobre 2013, a rendu un avis favorable au projet en indiquant notamment que l'évaluation des risques sanitaires a été complétée et actualisée de manière à prendre en compte les données acquises sur l'installation ».

Voir aussi pour l'ARS : CAA Nantes, 4 octobre 2019, req. n°18NT00390, préc.

✓ Les services de l'Etat.

CAA Nantes, 28 mars 2014, req. n°12NT01579 : « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le secteur d'implantation des éoliennes constitue, contrairement à ce qui est allégué par la société requérante, un " échantillon du paysage du Pays Fort ", présentant un caractère rural préservé et revêtant une grande sensibilité paysagère, désigné comme un paysage fragile et complexe, aux échelles fines, dans le document " les orientations de l'Etat pour le développement de l'éolien dans le Loiret " diffusé en février 2008 ; que les éoliennes de 150 mètres de hauteur entrent en confrontation avec le paysage bocager du Pays Fort et, notamment, avec l'église d'Autry-le-Châtel qui est qualifiée par le volet paysage et patrimoine de l'étude d'impact de " repère qualitatif existant du paysage " ; qu'en outre, ce volet recense, dans les périmètres proches et éloigné, quatre points de vue sur lesquels l'impact des éoliennes est considéré comme " important ", en raison, notamment, de l'écrasement de la perception du paysage et des conflits d'échelle avec les caractéristiques du paysage ; qu'il ressort du point de vue 26, inséré dans l'étude d'impact, que, bien qu'elles soient éloignées de 13 km, les éoliennes émergent de la ligne de crête, qui sépare le Val de Loire de la vallée de la Notreure, et sont de nature, par leur dimension, à porter atteinte au panorama " emblématique " sur le Val de Loire qu'offre le château de Gien ; qu'en égard à ces éléments, **le chef du service départemental de l'architecture et du patrimoine du Loiret, le directeur régional de l'environnement, le groupe de travail " éoliennes et paysages " ainsi que l'autorité environnementale** ont émis des avis défavorables à la réalisation du parc éolien sur la commune d'Autry-le-Châtel ; que, dans ces conditions, et en dépit des mesures compensatoires envisagées, le préfet du Loiret n'a pas commis d'erreur d'appréciation en refusant de délivrer le permis de construire sollicité au regard des dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme précitées ; que le préfet du Loiret aurait pris la même décision de refus du permis de construire, s'il ne s'était fondé que sur le seul motif tiré de l'atteinte portée par le projet à l'intérêt des lieux avoisinants ».

CAA Nancy, 10 mars 2016, req. n°15NC00257 : « 10. Lors de l'instruction de cette nouvelle demande d'autorisation, la **direction départementale des territoires** a d'ailleurs émis un avis assorti de réserves au motif qu'il n'existait aucun accès au site de Biblisheim adapté à un trafic de poids lourds soutenu et que la sécurité de la population, notamment des communes de Biblisheim et Walbourg ne pouvait être assurée du fait de l'exiguïté des voies de circulation ».

CAA Nantes, 1^{er} février 2017, req. n°15NT02726, précitée, pour la **DRAC**. On peut relever d'ailleurs, que pour écarter l'avis favorable de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, le juge prend soin de s'appuyer sur les échanges qui y ont été tenus et qui exprimaient une forte critique du projet (cf. supra).

CAA Douai, 17 mai 2018, req. n°16DA00559 : « L'autorité environnementale et **l'architecte des bâtiments de France** ont également attiré l'attention de l'autorité compétente sur l'impact du projet sur ce cimetière. Dès lors, l'éolienne n° 1 projetée par la pétitionnaire, par sa proximité avec le cimetière de Noyers-Saint-Martin et sa visibilité, porte atteinte au caractère et à l'intérêt de ce lieu, en méconnaissance de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ».

CAA Nantes, 12 novembre 2018, req. n°17NT01817 : « Au demeurant, dans son avis du 21 mai 2010, l'autorité environnementale s'est prononcée favorablement au projet, lequel " présente en l'état des impacts globalement acceptables sur l'environnement ", tandis que **l'architecte des bâtiments de France** a donné un avis favorable, le 19 juillet 2010, en assortissant son avis d'une prescription tenant à l'intégration du poste de transformation.

Dans ces conditions, en accordant le permis de construire contesté, le préfet du Finistère n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation ».

CAA Nantes, 1^{er} mars 2019, req. n°18NT00864 : « Ainsi, compte tenu de ce qui précède, et alors que le projet a fait l'objet d'avis favorables de **l'autorité environnementale, de l'architecte des bâtiments de France et de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages de la Loire-Atlantique**, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le préfet aurait entaché son arrêté d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions précitées de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ».

CAA Nantes, 13 mars 2020, req. n°18NT04486 : « Enfin, en ce qui concerne les nuisances olfactives alléguées, il résulte de **l'avis de l'autorité environnementale comme du rapport de l'inspecteur des installations classées pour la protection de l'environnement** et de l'étude d'impact, non sérieusement contredits par les requérants, que le processus de méthanisation est peu générateur d'odeur et que la conception même de l'installation est en mesure de limiter voire de rendre inexistantes les nuisances olfactives à l'extérieur de l'usine ».

✓ Une pluralité d'avis concordants, dont ceux de conseils scientifiques :

CAA Nancy, 9 février 2017, req. n°16NC00133 : « 14. Par ailleurs et sans que cela soit sérieusement contesté, tant en première instance qu'en appel, **l'autorité environnementale** de la préfecture de la région d'Alsace concluait, dans son avis du

30 avril 2013, que "le nouveau projet retient le même site que lors du dossier rejeté par l'autorité administrative de 2009, avec une emprise au sol légèrement supérieure " et que " ce défrichement combiné à l'installation de cinq éoliennes peut créer un risque potentiel d'atteinte à la survie des Grands Tétras adultes et à la fonctionnalité du secteur dans une logique de reconquête de la partie nord du massif par le Grand Tétras ".

15. Le ministre soutient également sans être sérieusement contredit que si l'impact du défrichement et la présence ainsi que l'exploitation des éoliennes peuvent être considérés comme faibles au regard de l'étude d'impact produite par la société requérante sur la préservation de l'espèce du Grand Tétras, il ressort, néanmoins, **des avis concordants de l'autorité environnementale, du conseil scientifique régional du patrimoine naturel d'Alsace, de la direction départementale d'Alsace et de l'Office national des forêts** que le défrichement induirait un morcellement de l'habitat de cette espèce sur une durée d'environ vingt-cinq ans, défavorable à sa préservation, ce qui contrevient à l'objectif de maintenir l'équilibre biologique du territoire concerné présentant un intérêt du point de vue de la préservation de l'écosystème du Grand Tétras.

16. Il ressort enfin des termes de l'avis du **Conseil scientifique régional du patrimoine naturel d'Alsace** du 21 mai 2013 que l'étude d'impact du projet " ne présente pas les qualités méthodologiques, scientifiques et l'objectivité requises " et " présente des faiblesses méthodologiques et scientifiques, minore les enjeux écologiques du site ainsi que les impacts du projet sur la faune et la flore, et ne prévoit en conséquence pas les mesures de compensation adaptées ". **L'autorité environnementale** a pour sa part indiqué dans son avis précité que l'étude " est beaucoup plus affirmative que démonstrative " et que " concernant la prise en compte du (...) Grand Tétras, le dossier de défrichement ne permet pas de conclure que des mesures de précaution suffisantes seront mises en oeuvre (...) ", l'argumentation de la société d'exploitation du parc éolien du Col du Bonhomme consistant pour l'essentiel à reprendre les éléments saillants de cette étude et des expertises dont elle a été assortie sans apporter d'éléments probants de nature à contester sérieusement les constats des instances précitées.

17. Dans ces conditions et en l'absence de nouveaux éléments produits en appel au regard de l'argumentation proposée par l'appelante, identique à celle de la première instance, c'est à bon droit que le préfet du Haut-Rhin a pu estimer qu'au regard des dispositions de l'article L. 341-5 du code forestier, l'autorisation de défrichement sollicitée par la société pétitionnaire était entachée d'erreur manifeste d'appréciation, malgré les mesures de compensation dont la société pétitionnaire avait assorti sa demande pour protéger le Grand Tétras compte tenu de la grande sensibilité de cette espèce. La société d'exploitation du parc éolien du Col du Bonhomme n'est donc pas fondée à soutenir que ce motif d'illégalité n'était pas de nature à justifier le retrait de son autorisation et le refus qui a été consécutivement opposé à sa demande par l'arrêté du 19 août 2013 ».

CAA Nantes, 20 octobre 2017, req. n°15NT01756 : **« que l'autorité environnementale, dans son avis du 1er juin 2010 a estimé que la cité fortifiée de Bourg-le-Roi constitue " un cadre architectural patrimonial majeur ", " au coeur d'une structure paysagère (...) devenue des plus ouvertes " d'où " contrairement à ce qu'affirment les développements du dossier, les éoliennes seront particulièrement visibles ", le bocage ne permettant pas de les dissimuler ; que cet avis précise, également, que les impacts du projet " sont notables, contrairement à ce que le dossier établit ", pour le château de Courtilloles, en raison de " son implantation en balcon, qui lui fait bénéficier d'un très large panorama et représente un point focal pour les résidents et usagers de passage dans un périmètre étendu " et que " ce monument historique se trouverait en forte co-visibilité avec le parc éolien lui-même positionné dans un espace ouvert et sur un versant du plateau très visible " ; que le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire, consulté sur « les éléments de réponse à l'avis de l'autorité environnementale " apportés par la société bénéficiaire, a précisé, dans une lettre du 19 octobre 2010, que ces éléments confirment » la co-visibilité entre le projet et les éléments du patrimoine, constitués par le château de Courtilloles et la petite cité de Bourg-le-Roi. Dans le premier cas, outre cette co-visibilité latérale, l'implantation d'un parc amènerait une forte concurrence visuelle entre les deux éléments que constituent le château en situation de balcon et le projet de parc éolien qui serait implanté en position centrale de cette petite plaine du sud d'Alençon. Dans le deuxième cas, cette co-visibilité porte sur un site faisant l'objet d'un fort et long effort de rénovation de son enceinte fortifiée et devant bénéficier en outre d'un abattage du boisement de pins de sa butte médiévale avec les vestiges du château qui offrira de ce fait un point de vue encore plus intéressant " ; que cet avis indique, en outre, qu'au vu de ces éléments, l'architecte des bâtiments de France " a confirmé (...) qu'il maintenait son appréciation initiale d'incompatibilité entre ces éléments patrimoniaux et le projet de parc éolien " ;**

Considérant que la société requérante se borne à faire valoir que le secteur d'implantation se caractérise par des paysages ouverts où se pratique l'agriculture intensive et est marqué par de nombreux signes d'anthropisation, tels que l'autoroute A 87 et la ligne à haute tension, " la seule présence de monuments historiques " ne permettant pas " de considérer que les lieux avoisinants le projet présentent un intérêt paysager particulier " et en se référant à l'étude d'impact dont l'autorité environnementale, dans son avis du 1er juin 2010, a cependant souligné les insuffisances, que les éoliennes ne seront pas visibles depuis l'enceinte fortifiée de Bourg-le-Roi, que le château de Courtilloles ne présente pas d'intérêt particulier autre que local et qu'aucune atteinte ne sera portée au château ; que ce faisant, **elle n'apporte pas d'éléments de nature à remettre en cause les appréciations concordantes de l'autorité environnementale, du service départemental de l'architecture et du patrimoine et du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays-de-la-Loire sur les impacts du projet de parc éolien ;** que, par suite, et alors même que la commission départementale des sites,

qui a estimé que le projet était en partie masqué par le bocage depuis la porte de Saint-Rémy de l'enceinte fortifiée de Bourg-le-Roi et qu'il n'existe pas de confrontation visuelle directe avec la façade principale du château, a émis un avis favorable au projet, le préfet de la Sarthe, en délivrant les permis de construire trois éoliennes sur le territoire des communes de Bethon et de Cherizay, a entaché ses décisions d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme et, en délivrant le permis de construire trois éoliennes et un poste de livraison sur le territoire de la commune de Champfleur, a méconnu les dispositions de l'article A 11 du règlement du plan local d'urbanisme de cette commune ».

✓ Un cabinet d'études.

*CAA Marseille, 20 mars 2014, req. n°12MA02908 : « 13. Considérant que le maître de l'ouvrage du projet contesté, la société Voltalia, a, dans le cadre d'une transaction envisagée avec les associations requérantes de première instance, mandaté **un cabinet d'études dénommé " Compensagri " ;** que le rapport établi par ce cabinet d'études, qui a été versé au dossier et dont les parties ont eu la faculté d'en discuter la pertinence, a pu régulièrement être pris en compte par le tribunal administratif, à titre d'éléments d'information, alors même que ce cabinet d'études serait, comme le soutiennent les sociétés requérantes, plus particulièrement spécialisé en matière agricole ; que, concernant la mesure " R1 ", visant à créer un corridor écologique entre les deux grandes unités de production du projet, il résulte de l'examen de ce rapport que cette mesure s'avère insuffisante pour la conservation du territoire de chasse de l'aigle de Bonelli dès lors que le projet sera pour partie implanté à l'Ouest, secteur propice aux espèces-proies de l'aigle de Bonelli ; que, ce fait, a, d'ailleurs, été reconnu par **le bureau d'études ECO-MED en page 91 de l'évaluation des incidences** ; que les sociétés requérantes n'apportent pas d'élément scientifique permettant de remettre en cause cette appréciation ; que, s'agissant de la mesure " R6 ", qui a pour objet d'assurer l'entretien de cette strate herbacée au pied des panneaux et dans les allées les séparant, l'étude d'évaluation des incidences a indiqué (p. 111) que cet entretien pourrait être réalisé par du pâturage ovin complété par un entretien mécanique ; qu'alors que cette même étude a relevé (p. 92) la très grande sensibilité de l'aigle de Bonelli à la perturbation de son milieu vital, il résulte du rapport " **Compensagri** " que, compte tenu de la taille du site, les interventions des engins mécaniques bruyants seront multiples et de nature à perturber la faune ; que les sociétés requérantes n'apportent aucun élément scientifique nouveau de nature à remettre en cause cette constatation ; que, s'agissant de la mesure dite " compensatoire ", visant à débroussailler les surfaces colonisées par les pins et la garrigue dense pour maintenir ces milieux ouverts, pour une superficie de 170 ha, les sociétés requérantes font valoir qu'aucune mesure compensatoire n'était nécessaire dès lors que des mesures d'évitement et de réduction avaient été prévues ; que le bureau ECO-MED a retenu volontairement une mesure compensatoire relative à la zone de chasse de l'aigle Bonelli mais que cette mesure peut être requalifiée de mesure d'accompagnement et que, sur ces 170 ha, 80 ha, par la densité du couvert végétal, ne constituaient pas une*

zone propice de chasse pour les grands rapaces et qu'ainsi, l'impact potentiel sur cette zone ne portait que sur les 90 ha restant ; **que, toutefois, il ressort du rapport " Compensagri ", dont les éléments sur ce point sont corroborés par l'avis émis, le 10 mars 2010, par l'autorité environnementale, que l'aigle de Bonelli fréquente, pour son territoire de chasse, tant des secteurs fermés, composés de boisements servant de refuges à des espèces-proies, que des secteurs non fermés ; qu'ainsi, comme l'a estimé à bon droit le tribunal administratif, à supposer qu'elle puisse être regardée non comme une mesure compensatoire mais comme une mesure de réduction de l'impact du projet sur l'espèce de l'aigle de Bonelli, cette mesure ne permet pas d'écarter tout doute raisonnable sur les effets préjudiciables du projet sur cette espèce, dont la présence a justifié la désignation du site d'intérêt communautaire concerné ; qu'en conséquence, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les premiers juges auraient estimé, à tort, que ces constats relatifs aux mesures de suppression, de réduction ou de la mesure dite " compensatoire " ne pouvaient que renforcer le doute, résultant de l'évaluation des incidences, sur l'impact réel du projet sur cette espèce ».**

✓ Le pétitionnaire lui-même

CAA Nantes, 30 mars 2020, req. n°19NT02660 : **« L'autorité environnementale a, quant à elle, indiqué, dans son avis du 31 août 2018, que l'expertise hydraulique et hydrogéologique " présentait plusieurs lacunes ne permettant pas d'étayer ses conclusions et notamment : - absence de prise en compte de la perméabilité de la zone saturée (critère déterminant pour l'examen de vulnérabilité de la nappe et du risque de pollution des eaux souterraines) ; - absence de prise en compte de la cote piézométrique en hautes eaux pour justifier l'écart d'altitude entre la nappe et la base des fondations des aérogénérateurs ; - imprécision sur la profondeur des fondations retenues pour le projet (valeur 1,95 mètre dans l'étude hydrogéologique mais l'étude d'impact indique, au point 4.4.5.2, que les dimensions des fondations seront déterminées après expertise géotechnique) ; - absence d'analyse des risques en phase de chantier. ". Elle a recommandé de consolider les données de l'étude hydrogéologique proposée afin de justifier le classement du risque lié à l'installation du projet. Dans son mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale, établi en octobre 2018, le pétitionnaire indique qu'" une étude géotechnique est prévue : des données complémentaires sur les coupes géologiques et notamment de la partie non saturée seront ainsi obtenues, et permettront donc d'évaluer ce risque résiduel. (...) Il est certain que les valeurs des cotes piézométriques restent imprécises. (...) l'étude géotechnique préalable prévue permettra de lever les incertitudes. (...) Pour obtenir ces informations, il sera donc indispensable de faire réaliser un piézomètre (...) ". Le représentant de la société Ferme éolienne des vents de Chéry a lui-même reconnu devant la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, lors de la séance du 22 janvier 2019 à l'issue de laquelle un avis défavorable au projet a été émis, que " les enjeux en matière de ressource en eau n'ont sans doute pas été suffisamment pris en compte par le projet ". D'ailleurs, la société pétitionnaire**

a complété l'étude hydrogéologique en mai 2019 sur les points précités, soit postérieurement à l'arrêté attaqué. Dès lors, le moyen tiré de l'" erreur de fait " ne peut qu'être écarté, alors qu'était reprochée à la requérante l'insuffisance des études préalables devant figurer dans le dossier de demande d'autorisation ».

✓ Le juge préférera se fonder sur des affirmations de tiers experts plutôt que sur le silence de l'autorité environnementale (même invoqué par les requérants) pour en déduire l'absence de lacune.

Ainsi, alors que la défenderesse affirmait que « s'agissant du volet relatif à l'étude de la faune, la zone de l'étude d'impact a justement été élargie à un rayon de quatre kilomètres afin de repérer la présence d'éventuelles chauves-souris ; aucune chauve-souris n'a été repérée à l'occasion des campagnes menées sur le terrain, alors que la grotte de Rancogne se situe au-delà de ce périmètre ; l'association Charente-Nature a confirmé ce point et l'autorité environnementale n'a produit aucune réserve en ce sens ; l'étendue de la zone d'étude du diagnostic écologique produit par la commune est extrêmement réduite et porte exclusivement sur la carrière de Maison Blanche, répertoriée dans l'étude d'impact et située à trois kilomètres du site d'implantation ; la présence de huit espèces de chauves-souris relevée par l'appelante, chassant sur le territoire de cette carrière de Maison Blanche ne permet certainement pas de déduire que ces individus chasseraient également à proximité du site d'implantation du projet », le juge ne fait référence dans sa motivation qu'aux observations de l'association Charente Nature³²⁰.

L'influence directe de l'avis de l'autorité environnementale sur le juge, c'est-à-dire l'influence qu'exercera sur sa décision l'avis de l'autorité environnementale comme partie de l'argumentation déployée devant lui, est bien évidemment le cœur de l'influence contentieuse des avis de l'autorité environnementale.

Pour mémoire, on peut rappeler qu'elle porte sur l'appréciation du contenu des études (inventaires faunistiques ou floristiques, ou analyses paysagères, enjeux écologiques et paysagers, mesures compensatoires) mais également des méthodes adoptées, et que cette influence s'articule avec l'influence d'autres avis, y compris celui que le juge se forgera à partir de ses analyses propres.

Mais on peut aussi considérer que l'influence non contentieuse (c'est-à-dire en dehors des prétoires) des avis de l'autorité environnementale (sur l'administration ou le pétitionnaire) produit des conséquences contentieuses, indirectes cette fois.

○ L'influence indirecte de l'avis de l'autorité environnementale sur le juge par l'intermédiaire du maître d'ouvrage

Dans cette hypothèse, plus le maître d'ouvrage intégrera les recommandations ou observations de l'autorité environnementale, plus il aura été influencé donc, par l'avis de l'autorité environnementale, plus le juge sera enclin à reconnaître la suffisance de l'étude d'impact, et donc, à valider la décision finale.

³²⁰ CAA Bordeaux, 15 mars 2018, req. n°16BX02223, 16BX02224, 16BX02256.

Il faut noter que cette influence améliore les connaissances liées à un dossier, puisque le maître d'ouvrage sera fréquemment conduit, afin de combler les lacunes identifiées par l'autorité environnementale, soit à produire de nouvelles connaissances soit à expliciter celles qu'il détient déjà, voire même à lever certains malentendus.

Parfois le jugement se contente d'affirmer que les compléments ont été intégrés à l'étude d'impact :

CAA Lyon, 23 avril 2015, req. n°13LY03096³²¹ : « Considérant « que cette étude a été complétée en octobre 2011 pour tenir compte des engagements du département du Cantal à la suite de l'avis du préfet de région, autorité environnementale, du 14 septembre 2011 ».

Parfois le juge s'appuie sur les compléments apportés pour étayer sa conclusion.

CAA Bordeaux, 20 novembre 2018, req. n°16BX02661 : « 5. En premier lieu, l'étude d'impact a consisté en une analyse détaillée des paysages et de la biodiversité environnante. Elle s'est déroulée, s'agissant des études préalables, de mai 2009 à mars 2010 avec des prospections particulières sur les oiseaux hivernants. Afin de caractériser la présence des chiroptères sur le site, 16 points d'écoute ont été réalisés et trois enregistreurs ont été posés entre mai et septembre 2009. Il en est résulté une incidence négligeable sur les espèces présentes à proximité ou sur le site. S'agissant du milan noir qui fait partie des espèces nicheuses présentes sur le site du projet, si l'autorité environnementale a indiqué dans son avis du 31 décembre 2012 qu'un complément d'étude sur cette espèce serait nécessaire, le bureau Ecosphère a précisé suite à son étude réalisée à la demande du pétitionnaire en janvier 2013 sur les incidences Natura 2000 du projet éolien en réponse à l'avis de l'autorité environnementale, que le site n'est pas un lieu de stationnement privilégié pour les nicheurs et qu'ainsi, alors que le milan noir apparaît très peu sensible aux éoliennes, même si l'on ne peut exclure tout risque de collision, et que cette population fait preuve d'un bon dynamisme, l'impact du projet sur cette espèce sera négligeable. S'agissant de l'outarde canepetière, espèce protégée pour laquelle l'autorité environnementale avait également sollicité un complément d'étude, le bureau Ecosphère a procédé à une étude complémentaire à l'issue de laquelle il a indiqué que le site éolien n'était pas fréquenté par cette espèce qui n'est susceptible de survoler cette zone que très épisodiquement et dont aucun cas de mortalité par éolienne n'est connu en Europe, que l'aire de reproduction de l'outarde recensée ne présente pas de risque de perturbation significatif, dès lors que, située à plus de deux kilomètres du site des éoliennes selon les indications concordantes de l'étude d'impact et de l'étude réalisé par Ecosphère, cette zone est masquée par divers éléments paysagers tels que des bois, des villages, des routes et une voie ferrée. En outre, des mesures

³²¹ Hypothèse comparable à CAA Versailles 7 décembre 2017, req. n°15VE02620.

d'accompagnement ont été prévues par l'étude d'impact écologique pour conforter l'attractivité de ce secteur de rassemblement postnuptial.

7. Enfin, conformément à l'avis de l'autorité environnementale, l'étude acoustique a fait l'objet d'une étude complémentaire jointe au dossier, laquelle a permis de constater que le projet éolien respectait l'ensemble de la réglementation en matière de nuisances sonores en vigueur.

8. Par suite le moyen tiré des insuffisances de l'étude d'impact notamment quant à l'examen des effets du projet éolien sur le milan noir et l'outarde canepetière, quant à la qualité des photomontages relatifs aux co-visibilités avec les monuments historiques avoisinants et quant aux nuisances sonores doit être écarté ».

Parfois l'avis a conduit à une réécriture du résumé non technique : CE, 23 octobre 2015, req. n°375814 (cf. infra sur cette affaire).

Parfois les réponses sont versées au dossier d'enquête publique, ce qui conforte la légalité de la procédure :

*CAA Paris, 10 juin 2014, req. n°13PA01470, 13PA01559 : « 11. Considérant que, si les requérants critiquent le périmètre de l'étude d'impact, principalement en ce qui concerne la prise en compte des incidences du projet sur la circulation automobile, il ressort des pièces du dossier qu'outre les 5,6 kilomètres de berges sur lesquels porte directement cette étude, celle-ci prend en considération une aire d'étude élargie qui intègre les arrondissements concernés par le projet, soit les 1er, 4ème, 7ème et 16ème arrondissements, et s'étend, sur certains aspects, au territoire communal dans son ensemble ; que l'impact du projet sur la circulation est analysé dans cette étude sur une zone étendue en prenant en compte les flux des axes est-ouest, et inversement, qui bordent la Seine jusqu'à leur débouché sur le périphérique ; que les reports de trafic sont pris en compte à une échelle adéquate et en incluant, notamment, ceux affectant le boulevard périphérique ; que, si les requérants invoquent une remarque de l'autorité environnementale, dans son avis du 23 juin 2011, concernant la prise en compte d'une station de pompage située dans le 16ème arrondissement, il ressort des pièces du dossier que cette station n'est pas située dans le périmètre du projet et que, **comme le relevait la Ville de Paris dans sa réponse à l'autorité environnementale, jointe au dossier d'enquête publique, le projet en cause n'a aucune incidence sur le fonctionnement de cet équipement** ; que, dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le périmètre de l'étude d'impact n'aurait pas été suffisamment étendu ;*

Quant au site et au paysage des berges :

17. Considérant que l'étude d'impact prend en compte de manière très précise le paysage des berges de la Seine dans ses caractéristiques que sont, notamment, l'étagement des berges en deux niveaux et le jeu de lignes structurantes parallèles et perpendiculaires au fleuve devant être créé, contrastant avec l'espace naturel et ouvert de ce dernier ; qu'elle décrit les aménagements dont l'objet est de mettre en valeur le

site ; que les équipements particuliers pour lesquels les requérants estiment que l'impact sur le paysage n'est pas suffisamment traité valorisent ce paysage en ayant pour objet, selon l'étude d'impact, en ce qui concerne l'embarquement, d'offrir au public une vue sur la Seine et les édifices remarquables qui la bordent et, en ce qui concerne l'"archipel", de lui permettre de s'approcher de l'eau ; qu'en outre, l'embarquement et l'"archipel" font l'objet d'une présentation détaillée dans la partie de l'étude d'impact relative à la justification du projet retenu et des partis envisagés ; que, si l'autorité environnementale, dans son avis sur l'étude d'impact du 23 juin 2011, a souligné des imprécisions quant à la présentation de l'insertion de ces équipements dans leur environnement, la Ville de Paris a apporté des réponses sur ce point qui ont été jointes, avec l'étude d'impact, au dossier soumis à enquête publique ; que, dans ces conditions et eu égard à l'analyse des effets des aménagements d'ensemble des berges sur le paysage et le patrimoine qu'elle comporte, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'étude d'impact serait entachée d'insuffisance à cet égard ;

Quant aux risques d'inondation :

19. Considérant que l'étude d'impact a pris en compte le risque d'inondation des berges basses de la Seine et leur classement en zone rouge pour l'écoulement de la crue dans le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de Paris ; qu'elle mentionne que les aménagements projetés n'auront pas d'incidence sur le risque d'inondation en cas de crue de la Seine et que le projet a été conçu pour être compatible avec ce risque et les prescriptions du PPRI de Paris ; que l'étude hydraulique annexée à l'étude d'impact expose que le projet de piétonisation des berges prévoit une utilisation particulière de cet espace en fonction du risque d'inondation, et notamment le développement d'activités saisonnières, non pérennes, et des installations prenant place sur les berges, telles l'embarquement, prévues pour être démontables en cas de crue de la Seine ; qu'en outre, si l'autorité environnementale regrette, dans son avis, que les autres prescriptions de construction du PPRI au niveau des berges basses ne soient pas indiquées formellement dans l'étude, elle conclut que le dossier a bien pris en compte le risque d'inondation par débordement de la Seine, même si elle souligne la nécessité d'une vigilance particulière s'agissant du respect de ces prescriptions ; que les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que l'étude des effets des installations sur l'écoulement des eaux serait insuffisante ;

(...)

qu'enfin, si l'aménagement du square de l'Hôtel de ville est présenté brièvement dans l'étude d'impact, la Ville de Paris, dans ses réponses apportées à l'avis de l'autorité environnementale, jointes au dossier d'enquête publique, a détaillé ce projet ».

CE, 9 novembre 2015, req. n°375322 : « 16. Considérant que s'il ressort des pièces du dossier que l'autorité environnementale, dans son avis du 7 décembre 2011, a fait état d'un certain nombre d'insuffisances et d'imprécisions affectant, de façon générale, l'étude d'impact du projet, RFF a produit, en réponse à cet avis, un mémoire

complémentaire de vingt-cinq pages, qui a été joint au dossier d'enquête publique et apporte l'ensemble des compléments suggérés par l'autorité environnementale ».

Parfois il est difficile de saisir où les compléments sont intégrés, mais ils n'en sont pas moins pris en considération par le juge :

*CAA Lyon, 3 mai 2018, req. n°16LY02520 : « 18. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que si de nombreuses espèces de chauve-souris et d'oiseaux sont présentes à proximité du site des éoliennes autorisées, celles-ci ont été implantées de manière à éviter les zones de forte sensibilité que constituent les zones de bocage ainsi que des boisements, aucune zone boisée n'étant située à proximité immédiate du projet ; que, par ailleurs, leur implantation en parallèle avec l'axe de migration principal des oiseaux, doit permettre de limiter les risques de collision : **que le pétitionnaire a également prévu dans l'étude d'impact qu'il a jointe au dossier, et que visent les arrêtés en litige, des mesures compensatoires ou réductrices qu'il s'est engagé à respecter, ainsi qu'il ressort de son courrier du 28 juillet 2011 en réponse à l'avis de l'autorité environnementale ».***

CAA Nantes, 28 février 2020, req. n°19NT00588 : « 10. L'étude d'impact a été complétée, s'agissant des effets sur les haies du raccordement au poste source, dans les réponses apportées par le pétitionnaire par un document intitulé " mémoire en réponse suite aux observations de la mission régionale d'autorité environnementale ", qui a été soumis au public. En outre, l'étude d'impact, si elle indiquait que " les scénarios de tracé de raccordement ne peuvent encore être déterminés à ce stade du projet ", précisait tout de même que ce raccordement serait effectué en souterrain. Enfin, au vu du mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale, dont les affirmations ne sont ensuite pas contestées par les requérants, la commune de Malansac n'est pas classée comme particulièrement exposée au risque de feux de forêts, au vu de l'arrêté préfectoral du 21 février 2008 (...) Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré des risques pour la sécurité publique doit être écarté ».

Le juge se contente parfois de considérer qu'il a été tenu compte de l'avis, ou que le dossier était suffisant, dans la mesure où les observations et recommandations de l'autorité environnementale ont « donné lieu à des réponses circonstanciées de l'exploitant »³²².

○ L'influence indirecte de l'avis de l'autorité environnementale sur le juge par l'intermédiaire de l'autorité décisionnaire

³²² CAA Nantes, 3 avril 2018, req. n°17NT01735, CAA Nantes, 3 avril 2018, req. n°17NT01851, CAA Nantes, 3 avril 2018, req. n°17NT01943 ; CE, 21 octobre 2019, req. n°421134, CE, 24 juillet 2019, req. n° 421139 et n°421143.

Il faut rappeler que selon l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement, l'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale prend en considération l'étude d'impact, mais aussi l'avis de l'autorité environnementale³²³.

Le juge se contente parfois de constater que l'avis de l'autorité environnementale a bien été cité par la délibération attaquée pour en déduire qu'il a bien été pris en compte.

*CAA Nantes, 28 mai 2018, req. N°17NT01704 : « 23. Considérant que la délibération du conseil municipal de la commune de Tours du 13 octobre 2014 déclarant le projet d'intérêt général rappelle les objectifs du projet d'aménagement du haut de la rue Nationale, les principales étapes de la procédure ; **qu'elle vise le dossier d'enquête publique et la teneur des avis des services concernés, dont notamment celui de l'autorité environnementale qui est cité** ; qu'elle rappelle les observations formulées lors de l'enquête publique et les conclusions du commissaire enquêteur ; que cette enquête publique faisait explicitement référence à l'étude d'impact qu'elle citait et incluait ; que le simple fait que le terme d' " étude d'impact " n'apparaît pas dans la délibération ne prouve pas que le conseil municipal n'aurait pas eu connaissance de l'étude d'impact par la voie des conclusions de cette enquête publique ; que la société requérante n'apporte aucun autre élément factuel permettant d'établir que le conseil municipal n'aurait pas eu connaissance de cette étude, alors même qu'elle était citée dans l'enquête dont il est établi qu'ils en ont eu connaissance ; que, dans ces conditions, eu égard aux différentes mentions faites du dossier d'enquête publique qui incluait cette étude, la société requérante, n'est pas fondée à soutenir que la déclaration de projet n'aurait pas pris en compte cette étude d'impact ou l'avis de l'autorité environnementale ».*

Il peut aussi s'attacher à vérifier que l'avis a été loyalement retranscrit, sans tri partial quant aux éléments de son contenu.

CAA Nantes, 7 décembre 2012, req. n°11NT01812 : « qu'au surplus y est porté l'extrait suivant de l'avis du préfet de Région Centre émis, en application des dispositions des articles L. 122-1 et R. 122-1-1 du code de l'environnement, le 22 avril 2010 : " la qualité de l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement par le projet sont globalement adaptées pour un dossier de zone d'aménagement concerté de renouvellement urbain au stade de la création, hormis sur l'enjeu majeur de protection du patrimoine. Des compléments sur certains éléments du volet patrimonial et paysager permettraient de justifier le choix du projet au regard des documents réglementaires (zppaup notamment) " ; qu'ainsi, les requérantes ne peuvent sérieusement soutenir que la notice explicative était insuffisante en ce qu'elle ne comportait que les points positifs de l'avis de l'autorité environnementale ».

De plus, l'exigence de respect de l'environnement posé par les diverses législations impliquent que des prescriptions soient imposées par l'autorité décisionnaire afin de concilier le projet avec

³²³ CAA Nantes, 2 octobre 2017, req. n°16NT03382.

cet objectif. Par conséquent, le juge va parfois déduire de l'intégration des recommandations de l'autorité environnementale dans la décision d'autorisation que l'autorité compétente a bien posé les prescriptions administratives requises.

CAA Marseille, 19 octobre 2015, req. n°14MA01232 : « que le département des Alpes-Maritimes ajoute que le report du tracé du projet avait uniquement pour but de faciliter la compréhension du public et correspondait à une demande de l'autorité environnementale ; qu'il s'ensuit que le moyen tiré du caractère erroné du dossier d'enquête préalable doit être écarté ».

*CAA Bordeaux, 2 novembre 2017, req. n°15BX02976 : « 38. Les intimés soutiennent que le projet génèrera un risque de collision pour de nombreuses espèces d'oiseaux protégées et qu'il sera nocif pour la santé des riverains eu égard aux nuisances sonores et visuelles, en raison d'un effet stroboscopique. **D'une part, si l'autorité environnementale, dans son avis du 24 juin 2011, estime que le projet présente un risque de collision pour les oiseaux migrateurs et les rapaces, elle n'a préconisé, en sus des mesures de suppression et de réduction du risque figurant dans l'étude d'impact, que la réalisation d'un suivi quinquennal puis, le cas échéant, la mise en place d'un plan de gestion. L'article 2 de l'arrêté litigieux assortit le permis de construire de l'ensemble des mesures réductrices ou compensatoires annoncées dans l'étude d'impact ainsi que de celles prescrites par l'autorité environnementale dans son avis. D'autre part, en ce qui concerne le risque sanitaire, il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'étude d'impact et de l'avis de l'autorité environnementale, que s'il existe un impact acoustique au niveau des habitations les plus proches, cet impact demeure limité et n'excède pas les seuils réglementaires diurne et nocturne. Dans ces circonstances, la prescription figurant dans le permis de construire tendant à la réalisation d'un contrôle in situ concernant les hameaux environnants ne paraît pas manifestement insuffisante ».***

Après une analyse qualitative ayant démontré la variété des contextes dans lesquels l'avis de l'autorité environnementale pouvait être invoqué devant le juge, et la multitude des chemins par lesquels l'influence de l'avis de l'autorité environnementale peut s'exercer, il importe désormais de développer une analyse quantitative du contentieux étudié.

3. Une influence quantifiable

Sur l'ensemble des décisions étudiées, 109 d'entre elles seulement (12 du Conseil d'État, et 97 de Cours administratives d'appel) ont été l'objet d'un traitement quantitatif (c'est-à-dire dénombrées selon qu'elles suivent ou non l'avis de l'autorité environnementale, puis, selon qu'elles conduisent à valider ou invalider l'analyse de l'autorité décisionnaire). Outre les cas dans lesquels la décision ne portait que sur l'indépendance de l'autorité environnementale (nombreux), ont été exclus les

cas dans lesquels l'avis apparaissait dans la motivation sans qu'on puisse en déduire une influence quelconque sur l'appréciation portée par le juge des conséquences qu'il convenait de tirer du contenu de l'avis. Ainsi en est-il des décisions :

se contentant d'affirmer que rien n'impose de soumettre à un nouvel avis de l'autorité environnementale les compléments apportés en réponse à cet avis par le maître d'ouvrage,

portant sur la désignation de l'autorité environnementale en l'absence de décret à cette fin,

portant sur le champ d'application de l'étude d'impact, et donc le champ de l'intervention de l'autorité environnementale,

portant sur la procédure d'examen au cas par cas,

portant sur une contestation par les requérants de la qualité de l'avis lui-même, accusé d'incomplétude³²⁴, ou d'avoir été pris par une autorité bénéficiant d'une délégation de compétence qui n'aurait pas été publiée³²⁵,

permettant d'établir l'existence d'une information, ou la présence d'une pièce dans le dossier,

ou encore, sauf exception³²⁶, les décisions se référant au silence de l'avis.

Parfois ces décisions éclairaient des aspects de la question, sans pouvoir être exploitées dans le cadre de l'analyse quantitative.

Comme évoqué en introduction à cette analyse jurisprudentielle, il n'est pas toujours aisé de déterminer, à la seule lecture des décisions de justice, le sens de l'avis d'autorité environnementale, et donc, si le juge s'y range ou s'en écarte, dans la mesure où les allégations des requérants sont parfois le fruit d'une interprétation partielle (ou tout simplement erronée) de son contenu, et où l'avis lui-même ne s'inscrit pas dans une logique binaire de bonne ou mauvaise qualité de l'étude. Ainsi, en principe, c'est le rôle que le juge fait jouer aux arguments tirés de l'avis de l'autorité

³²⁴ Cf. CAA Lyon, 18 décembre 2012, req. n°12LY01318 : le juge considère que l'avis « décrit de façon synthétique le projet et émet une opinion critique sur la qualité de l'étude d'impact, en ses différents chapitres ; que ladite étude n'étant pas entachée, ainsi qu'il vient d'être dit, des différentes lacunes, erreurs ou insuffisances dénoncées par MM. A et B, ces derniers ne peuvent utilement reprocher au préfet de région de ne pas les avoir relevées dans son avis, lequel satisfait ainsi aux exigences de l'article R. 122-13 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur ».

Voir également, plus explicite encore : CAA Bordeaux, 14 novembre 2017, req. n°16BX00688, 16BX00690, 16BX00699, 16BX00700 où le juge ne répond même pas à la critique avancée par l'une des parties selon laquelle « l'avis de l'autorité environnementale qui a été rendu seulement un jour après avoir reçu le dossier comporte de nombreuses imprécisions et erreurs : il fait état à tort d'un tri préalable des déchets entrants alors que les déchets sont collectés en mélange, il fait état d'une valorisation électrique et thermique du biogaz produit qui ne figure pas dans le dossier, il fait état de quais de déchargement alors qu'il s'agit en réalité d'une fosse de 3 mètres de profondeur, procédé à l'origine selon l'exploitant lui-même des nuisances olfactives générées par d'autres installations, il fait état d'un stockage du compost sous un hall couvert non fermé pour une capacité de stockage de 3 mois alors que il est indiqué plus loin que l'ensemble des activités sera regroupé sous bâtiment couvert fermé avec dispositif de traitement de l'air et des odeurs et effluents ; en fait le bâtiment de stockage est un bâtiment distinct qui n'est ni ventilé ni avec dispositif de désodorisation ». Cette critique est donc impuissante à empêcher l'annulation de l'arrêté attaqué.

³²⁵ CAA Paris, 24 mai 2018, req. n°17PA01091.

³²⁶ CAA Bordeaux, 18 décembre 2018, req. n°16BX01638, affaire dans laquelle le silence de l'avis de l'autorité environnementale sur un point compte parmi les indices de la qualité de l'EI.

environnementale qui constitue le critère pertinent de cette analyse quantitative. Pour simplifier le décompte, les avis (tels qu'ils sont invoqués par les parties) sont classés en deux catégories : les avis élogieux (ou peu critiques ou établissant l'absence d'enjeu majeur) et les avis critiques (ou soulignant l'existence d'un enjeu majeur).

Les décisions dans lesquelles étaient invoqués des avis trop mitigés pour pouvoir valablement être rangés dans l'une ou l'autre de ces catégories, par exemple parce que l'avis servait l'argumentation des deux parties (10 décisions), ont été soustraites du décompte. **Il reste ainsi 99 décisions.**

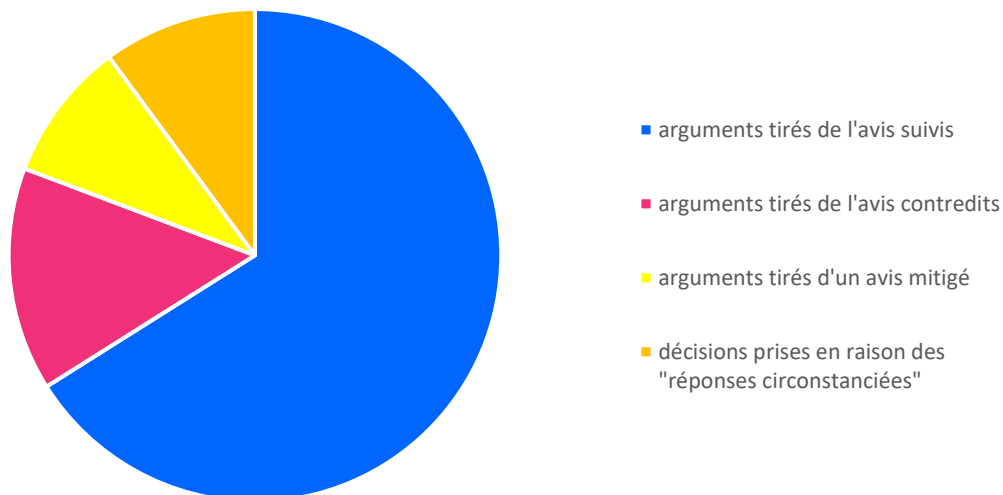
Leur traitement quantitatif ne laisse aucun doute : le juge se rallie à l'avis de l'autorité environnementale (plus précisément à l'argument tiré de l'avis de l'autorité environnementale) dans 72 cas, contre seulement 16 où il en prend le contre-pied (parfois, cette divergence se déduit du fait que le juge donne raison au requérant qui contestait frontalement l'avis de l'autorité environnementale³²⁷). Certes, le premier chiffre peut être quelque peu surévalué par le fait que, lorsque l'autorité environnementale recommandait d'apporter des compléments, ou émettait des critiques, ultérieurement intégrés par le maître d'ouvrage, ou l'autorité administrative, et dans la mesure où le juge a finalement reconnu la suffisance de l'étude d'impact compte-tenu de cette mise en conformité à l'avis de l'autorité environnementale, alors les décisions ont été classées dans la catégorie de celles qui établissaient l'influence de l'avis sur la décision du juge (alors qu'en réalité, dans cette hypothèse, l'avis de l'autorité environnementale a (au moins en théorie, puisque l'autorité environnementale ne détient pas les moyens de le vérifier) influencé le maître d'ouvrage ou l'administration plus que le juge qui ne fait qu'en prendre acte.

En revanche, dès lors que le maître d'ouvrage apportait des « réponses circonstanciées » aux critiques émises par l'autorité environnementale, et dans la mesure où le juge se contente la plupart du temps³²⁸ de faire référence à ces réponses, sans que l'on puisse apprécier dans quelle mesure elles permettent de lever l'ensemble des critiques (dans ce cas, la décision doit être rangée parmi celles qui caractérisent une influence de l'autorité environnementale sur la présentation des choses par le maître d'ouvrage, et indirectement sur la position du juge) ou si elles conduisent simplement à faire triompher l'argumentation du maître d'ouvrage sur celle de l'autorité environnementale (dans ce cas la décision devrait être classée parmi celles qui caractérisent une absence d'influence de l'autorité environnementale sur le juge), il était difficile de les classer. Ces décisions, au nombre de 11, ont été exclues et intégrées dans une catégorie spécifique.

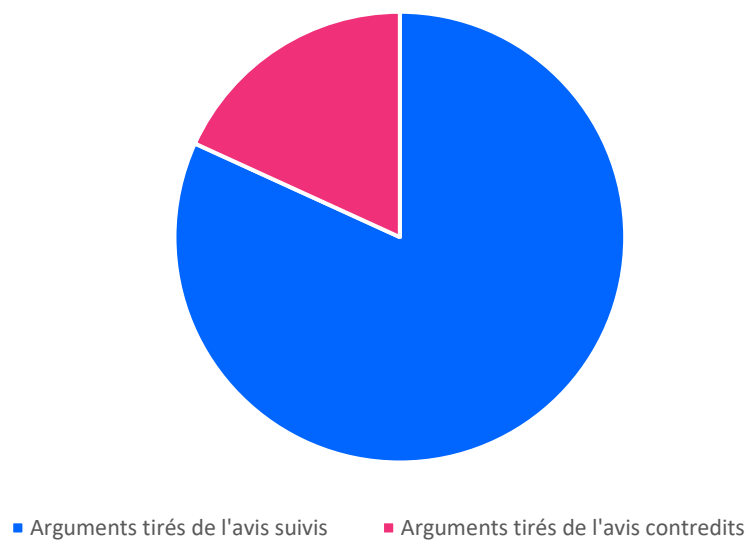
³²⁷ CAA Bordeaux, 13 avril 2017, 16BX03614, 16BX003615, 16BX003895 : selon les requérants : « contrairement à ce qu'a affirmé l'autorité environnementale dans son avis, le projet ne peut être regardé comme constituant un obstacle à la continuité écologique de la rivière ni comme permettant un prélèvement total du débit de la rivière la circonstance que la première unité de cogénération qu'elle exploite ait fait l'objet d'une mise en demeure de respecter les prescriptions relatives aux prélèvements d'eau est sans incidence sur la compatibilité du projet avec le SDAGE ».

³²⁸ Nous n'avons relevé qu'une seule hypothèse où le juge décrivait les réponses. Leur lecture nous a conduit à classer la décision parmi celles où le juge ne suivait pas l'avis puisque ces réponses nous ont semblé certes parfois simplement éclairer le juge sur des questionnements soulevés par l'autorité environnementale mais aussi contredire ses recommandations (cf. CAA Nantes, 15 mai 2017, req. n°16NT02321).

Influence des arguments tirés de l'avis de l'Autorité environnementale sur le sens de la décision du juge.



Influence des arguments tirés de l'avis de l'Autorité environnementale sur le sens de la décision du juge, purgée des avis mitigés et des décisions rendues sur "réponses circonstanciées".



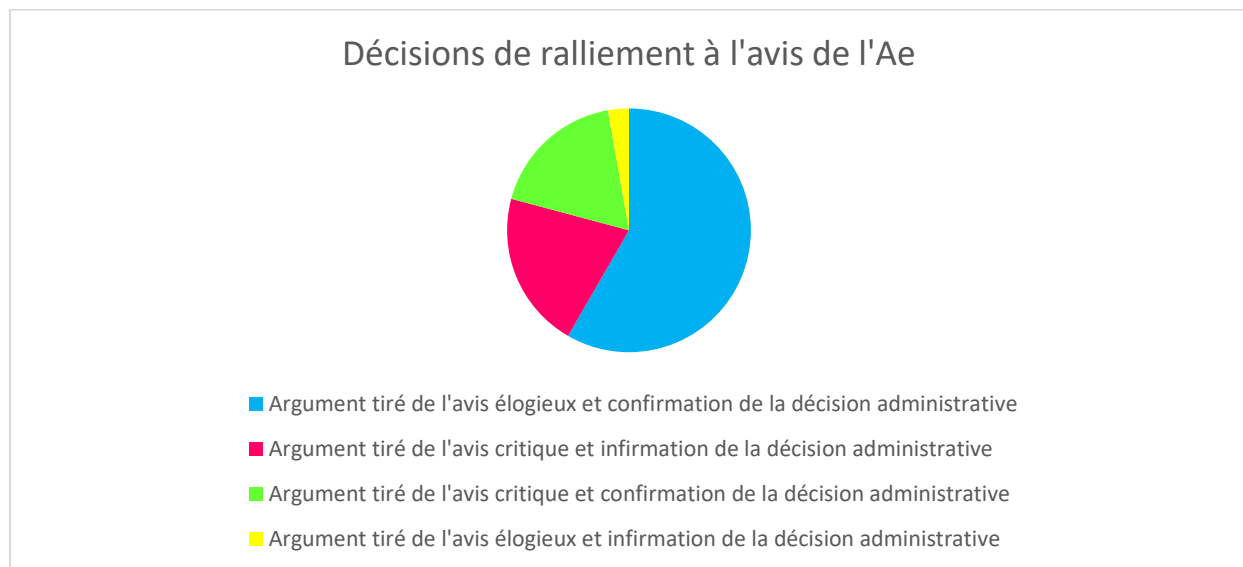
Les 72 décisions dans lesquelles le juge se rallie à l'avis se composent pour l'essentiel de décisions dans lesquelles l'avis invoqué était élogieux et conduisait le juge à confirmer l'analyse de

l'administration puisqu'elles sont au nombre de 42 (il y a alors parfaite cohérence entre l'argument tiré de l'avis de l'autorité environnementale, l'autorité décisionnaire et le juge).

En seconde position se trouve la catégorie des décisions où l'argument tiré de l'avis d'autorité environnementale, suivi, était critique, conduisant le juge à infirmer l'analyse de l'administration : 15 décisions. Le juge et l'autorité environnementale (dans la partie de son avis exploitée par la partie qui l'invoque) partagent alors une analyse différente de celle de l'administration décisionnaire.

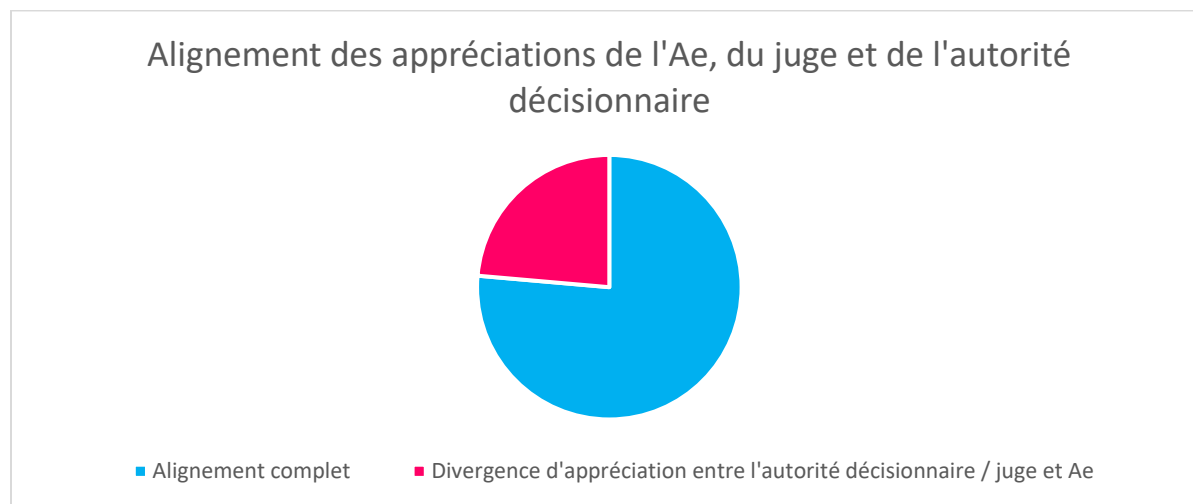
Vient ensuite la catégorie des décisions où l'avis critique est suivi par le juge et conduit à valider l'analyse de l'administration décisionnaire (13 décisions). Il s'agit dans 7 hypothèses de décisions où l'avis de l'autorité environnementale exerce d'abord une influence sur le maître d'ouvrage ou l'administration, ce dont le juge prend acte (6 décisions où l'étude d'impact ou le projet avaient traduit l'avis de l'autorité environnementale, une décision où l'avis de l'autorité environnementale était traduit dans les mesures administratives) et dans 6 hypothèses où le juge confirmait une opposition administrative à un projet (5 décisions validant un refus d'autorisation et une décision de confirmation d'un retrait d'autorisation). Là encore, l'alignement des analyses entre les trois acteurs est complet.

Enfin, on ne dénombre que 2 décisions dans lesquelles le juge se ralliant à un avis élogieux ou globalement peu critique de l'autorité environnementale infirme l'analyse de l'administration et annule alors un refus d'autorisation. Il y a ici décalage entre l'avis de l'administration décisionnaire d'une part et l'autorité environnementale et le juge d'autre part.



En résumé : 55 décisions conduisent à un alignement complet entre l'appréciation de l'administration décisionnaire, le sens des arguments tirés de l'avis de l'autorité environnementale et la décision du juge, contre 17 conduisant à un décalage entre l'appréciation de l'administration décisionnaire d'une part, le sens des arguments tirés de l'avis d'autorité environnementale et la décision du juge d'autre part. Ce sont ces dernières qui sont les plus intéressantes, puisqu'elles

consacrent les hypothèses où l'avis de l'autorité environnementale, peut-être pas seul, puisque nous verrons que l'avis est souvent cité parmi d'autres avis et arguments, a au moins contribué à changer le cours des choses...



La catégorie la plus intéressante est celle des décisions (au nombre de 16) dans lesquelles le juge ne suit pas l'avis de l'autorité environnementale dans la mesure où elle interroge sur les raisons qui ont conduit le juge à statuer différemment de l'autorité environnementale, telles qu'elles sont invoquées par les parties.

A une exception près (CAA Lyon, 26 avril 2016, req. n°14LY02689, exposée ci-après), toutes ces décisions consistent dans la confirmation d'une décision administrative en dépit des critiques portées par l'autorité environnementale. Le juge et l'administration sont alors en opposition à l'autorité environnementale, au moins partiellement (parce qu'en général, le maître d'ouvrage répond à certaines critiques, mais si certaines restent sans réponse et sans conséquence pour le juge, alors la décision est classée dans celles qui refusent de suivre l'avis de l'autorité environnementale). Nous reviendrons ultérieurement sur le contexte qui conduit le juge à ne pas se laisser convaincre par l'argumentation des parties fondée sur l'avis de l'autorité environnementale. Mais on peut d'ores et déjà formuler quelques observations :

D'abord, le juge n'infirme pas, sauf exception, l'analyse de l'administration décisionnaire quand il s'écarte de l'avis de l'autorité environnementale, tel qu'il est invoqué par les parties (il ne s'en écarte que pour valider la décision ou l'analyse de l'administration). En d'autres termes, le juge, lorsqu'il annule une décision administrative à la suite d'une discussion fondée sur l'avis de l'autorité environnementale, s'aligne en principe toujours sur cet avis, par hypothèse donc, d'un sens opposé à l'appréciation de l'administration. Sur le corpus étudié, si l'autorité environnementale et l'administration apprécient la situation de la même façon, le juge valide donc la décision. Une telle situation est plutôt logique dans un sens. Il n'en serait autrement que si les carences de l'étude d'impact avaient échappé à la fois à l'autorité décisionnaire et à l'autorité environnementale, ce qui caractériserait un dysfonctionnement de ces deux autorités de contrôle de la qualité des études d'impact. Mais ce résultat et cet optimisme doivent être nuancés. En effet, l'analyse réalisée dans cette étude s'est fondée sur les éléments expressément avancés

par le juge pour trancher le litige, sans avoir vérifié au sein de chaque avis concerné s'il était globalement élogieux ou critique. Or les résultats auraient pu être quelque peu différents dans cette hypothèse, comme en témoigne l'affaire suivante rendue par la CAA de Lyon, le 26 avril 2016 (req. n°14LY02689) dans laquelle les requérants soutenaient que « l'inventaire n'a pas été réalisé en amont de l'étude d'impact, comme le précise l'avis de l'autorité environnementale ». Or le juge n'a pas fait référence à cet avis de l'autorité environnementale pour conclure « que, dans ce contexte, l'étude d'impact, dont le contenu n'est pas proportionné à la sensibilité environnementale de la zone affectée par le projet, spécialement en ce qui concerne les incidences du projet sur la présence d'un herbier d'espèces végétales protégées, est insuffisante » et annuler la décision. Et en effet, la consultation de l'avis³²⁹ révèle son caractère très élogieux... On peut ainsi lire en conclusion que « l'étude d'impact présente un véritable effort pour analyser l'ensemble des impacts induits, qu'ils soient directs ou indirects, permanents ou temporaires, liés à la phase de travaux ou à l'organisation même des Championnats du monde d'aviron ». Voilà qui contraste singulièrement avec la conclusion du juge... **Il faut remarquer qu'en l'espèce, c'est le préfet de région qui assurait la mission d'autorité environnementale, ce qui plaide efficacement pour une séparation entre l'autorité environnementale et l'autorité préfectorale et illustre éloquemment les risques de complaisance de l'autorité environnementale lorsqu'elle se confond avec l'autorité préfectorale...** Il faut insister sur le fait que la méthode retenue pour la compilation des jurisprudences à analyser a pu soustraire du corpus d'étude d'autres illustrations de ce type de situations. Néanmoins, elles ne devraient se rencontrer que marginalement et a fortiori au fur et à mesure que, à l'échelle régionale, la séparation fonctionnelle entre l'autorité environnementale et l'autorité préfectorale est progressivement organisée.

Lorsque l'on étudie en détail les raisons pour lesquelles le juge a validé des décisions administratives en dépit d'un avis critique de l'autorité environnementale, on constate qu'elles se composent :

de décisions où les informations sont jugées d'une précision suffisante pour assurer l'information des populations, ou, ce qui revient au même, que les lacunes sont jugées insuffisantes pour conduire à une annulation (3 décisions).

de décisions où le juge se laisse convaincre par les arguments du maître d'ouvrage (2 décisions) notamment parce qu'ils sont fondés sur les dires de tiers experts (2 décisions).

de décisions où le juge tient compte du fait que des compléments seront apportés ultérieurement ou que le maître d'ouvrage a suivi, au moins partiellement les recommandations de l'autorité environnementale (3 décisions).

de décisions où le juge écarte l'argument tiré de la critique de l'autorité environnementale parce qu'elle était trop générale (1 décision), parce qu'elle ajoutait des exigences par rapport à la réglementation en vigueur (1 décision), parce que le projet était éloigné des intérêts protégés (1 décision), parce que le juge réfute un argument tiré de

³²⁹ Avis de l'autorité environnementale sur le projet d'aménagement d'un nouveau bassin d'aviron sur le lac d'Aiguebelette en vue des championnats du monde d'aviron de 2015, du 21 février 2013, https://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_Ae_lac_Aiguebelette_cle5bc18a.pdf

l'existence d'un fort enjeu paysager alors que le site est exempt de « caractéristiques paysagères particulièrement remarquable » (1 décision), ou enfin parce que le juge relativise la critique pour conclure à l'absence d'erreur manifeste d'appréciation (1 décision).

On peut s'interroger sur la légitimité de certaines de ces analyses lorsqu'elles se fondent sur des appréciations contradictoires d'une réalité écologique que le juge n'est pas le plus techniquement armé pour trancher. Ainsi, l'argument de l'éloignement géographique des intérêts protégés, s'il semble de bon sens au profane, est beaucoup moins convaincant lorsque l'on considère les solidarités écologiques qui peuvent unir des territoires éloignés.

De même on peut relever que le juge est parfois conduit à remettre en cause l'appréciation par l'autorité environnementale d'un enjeu paysager à partir de son appréciation personnelle du caractère remarquable d'une caractéristique paysagère³³⁰. Si l'on peut aisément comprendre une telle démarche dans le cadre du désormais classique³³¹ contrôle de la qualification juridique des faits, on peut se demander sur quel critère objectif le juge peut fonder cette appréciation. Comme le caractère « esthétique » d'une construction ou d'un site³³², la reconnaissance ou la réfutation de « caractéristiques paysagères particulièrement remarquables » est éminemment subjective. C'est la raison pour laquelle le juge recherche en principe des « données juridiques qui lui permettent d'étayer sa conviction »³³³. Parmi ces données figurent évidemment l'existence d'un acte juridique établissant la qualité esthétique ou paysagère (telle que la protection au titre des monuments historiques par exemple) mais également « les avis émis par des hommes de l'art ou les commissions compétentes »³³⁴. Ce n'est qu'en cas d'insuffisance de ces éléments juridiques que le juge devrait valablement pouvoir se faire « le juge de la beauté »³³⁵. En l'occurrence, le juge rectifie une appréciation délivrée par une autorité techniquement plus compétente que lui (l'autorité environnementale), sans autre justification que cela « résulte de l'instruction » ... Si l'on peut voir là une simple déclinaison du principe selon lequel les juges ne sont pas liés par les conclusions des experts, on peut néanmoins s'interroger sur la légitimité de telles divergences d'analyse..., sauf à y voir précisément une négation par le juge de l'« autorité », en la matière, de l'« autorité environnementale »... Sans doute la circonstance qu'en l'espèce, le préfet de région soit indûment intervenu en tant qu'autorité environnementale n'est pas étrangère à la solution retenue.

Ensuite, le juge, ne s'écarte en principe jamais de l'avis de l'autorité environnementale tel qu'il est invoqué par les parties, quand il est positif, élogieux. Relevons d'abord que cette affirmation doit être nuancée par les mêmes observations que celles développées

³³⁰ CAA Douai, 4 octobre 2018, req. n°16DA01704.

³³¹ Cf. C.E., 4 avril 1914, Gomel, *Rec.* p. 488, S. 1917.3.25, note Hauriou.

³³² Cf. H. Charles, « L'esthétique contrôlée (Le juge administratif et l'esthétique à travers la jurisprudence : de l'arrêt Gomel – 1914 – à nos jours) », *Droit et ville*, 1992, n°33, pp. 99-114.

³³³ *Ibid.*, p.109.

³³⁴ *Ibid.*, p.110.

³³⁵ *Ibid.*, *loc cit.*

dans le point précédent, en raison de la décision précitée (CAA Lyon, 26 avril 2016, req. n°14LY02689). Par ailleurs, un tel constat est susceptible de deux analyses.

La première consiste à en déduire que si l'autorité environnementale ne mène pas à bien sa mission critique, et fait preuve d'une certaine complaisance à l'égard des maîtres d'ouvrages, on peut craindre une diminution du poids des considérations environnementales, puisqu'en l'état, le juge semble s'interdire (sauf exception) de contrarier l'analyse communément partagée par l'autorité décisionnaire et l'autorité environnementale.

La seconde, que nous privilégierons, consiste à considérer que c'est précisément parce que l'autorité environnementale mène à bien sa mission d'analyse critique que les arguments des parties sont impuissants (lorsqu'ils divergent de ceux de l'autorité environnementale) à emporter la conviction du juge. Ainsi, et même si cette situation risque fort de n'être que marginale, on doit considérer que le juge pourrait, dans l'hypothèse où l'autorité environnementale ferait preuve de complaisance (par exemple parce que son indépendance fonctionnelle ne serait pas garantie vis-à-vis de l'autorité décisionnaire, ou parce qu'elle serait conduite, pour d'autres raisons, à revoir à la baisse son niveau d'exigence), constituer l'ultime rempart contre les velléités de dégradation de l'environnement rencontrant la bénédiction des autorités de police. Si pour l'heure, les exigences du droit de l'Union européenne en matière d'indépendance fonctionnelle des autorités environnementales semblent, pour ce qui concerne les avis, nous prémunir contre la première hypothèse, au moins théoriquement (c'est-à-dire à supposer que l'indépendance fonctionnelle telle qu'elle est progressivement organisée à l'échelle régionale et validée par la jurisprudence permette véritablement aux membres des MRAe de résister aux éventuelles pressions qui pourraient s'exercer sur eux en interne), celle d'une réduction des exigences est entièrement dépendante des qualités individuelles et collectives des membres de l'autorité environnementale (c'est-à-dire de l'acuité et de la complétude des compétences réunies au sein de l'autorité environnementale) mais aussi des conditions matérielles dans lesquelles ils exercent leurs missions. Si elles venaient à se dégrader, les autres acteurs de la contestation technique pourraient alors retrouver l'écoute efficace du juge, à condition qu'il ne se soit pas laissé influencer par l'appréciation complaisante de l'autorité environnementale, défi qu'il semble prêt à relever.

Enfin, ce résultat montre que le juge est plus clément que l'autorité environnementale dans son appréciation de la qualité des études d'impact, ce constat devant être éclairé des observations énoncées dans les deux précédents points.

Tableau 16 : Récapitulatif de l'influence de l'avis de l'autorité environnementale (tel qu'il est invoqué par les parties) sur le juge

Décisions de ralliement à l'avis de l'autorité environnementale 72		Décisions divergentes / avis de l'autorité environnementale 16		Décisions sur avis mitigé 10	Décisions faisant état des « réponses circonstanciées » du MO 11
Convergence entre autorité environnementale, JA, administration 55		Divergence entre administration/ autorité environnementale+JA 17			
Avis élogieux suivi d'une confirmation de la décision administrative : 42	Avis critique suivi d'une confirmation de la décision administrative : 13	Avis critique suivi d'une infirmation de la décision administrative : 15	Avis élogieux suivi d'une infirmation de la décision administrative : 2		
		Avis critique suivi d'une confirmation de la décision administrative : 15	Avis élogieux suivi d'une annulation de la décision administrative : 1		

Ces observations doivent être complétées par l'analyse comparée des contentieux selon le type d'enjeu concerné, et singulièrement selon que sont en cause des enjeux de biodiversité, de paysage ou de qualité de l'air, objets spécifiques de Pégase, et sur laquelle nous reviendrons.

- Analyse des contentieux selon le type d'enjeux : biodiversité, air, paysages

L'influence contentieuse des avis de l'autorité environnementale a été analysée au prisme des enjeux en cause et en particulier des enjeux de biodiversité, de paysage et de qualité de l'air sur lesquels le projet Pégase s'est focalisé.

Il faut préciser préalablement qu'il arrive souvent que plusieurs intérêts soient en cause (en particulier dans les projets d'éoliennes, où les aspects paysagers et de biodiversité se cumulent souvent). Cette situation n'est pas de nature à fausser les résultats relatifs à l'influence comparée de l'avis de l'autorité environnementale selon les intérêts concernés, puisqu'il est très rare que l'appréciation de l'autorité environnementale soit différente selon les intérêts, et que dans cette hypothèse, l'avis étant dit mitigé, il n'est pas décompté au titre des avis suivis ou contredits. Une exception doit être notée (elle sera décrite ci-dessous). En revanche, afin d'envisager aussi précisément que possible les types de requérants, de projets attaqués et de moyens juridiques invoqués en fonction de l'enjeu considéré, il a été décidé de comptabiliser à part les décisions dans lesquelles plusieurs intérêts étaient en cause.

S'agissant du décompte de l'influence de l'avis de l'autorité environnementale selon l'enjeu

considéré :

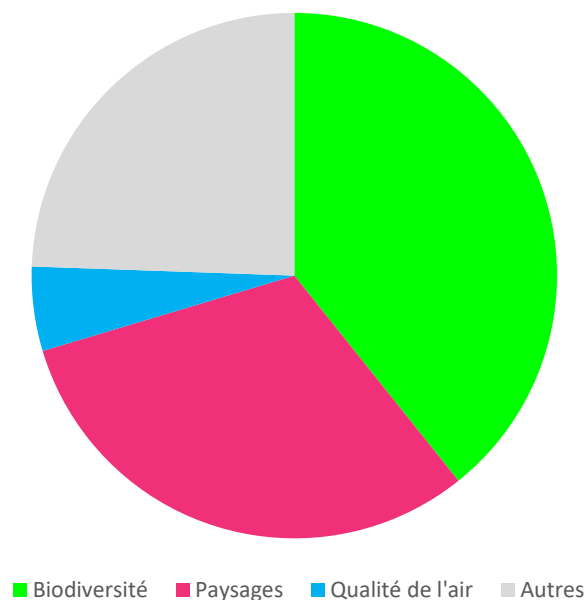
La protection de la biodiversité, au sens le plus large qui soit (protection des espèces, des habitats et plus généralement des milieux naturels) est concernée dans 53 décisions (donnant lieu à 35 alignements avec l'avis de l'autorité environnementale, 9 contradictions avec lui, 3 décisions rendues aux vues des « réponses circonstanciées » du maître d'ouvrage et 6 avis mitigés). Mais ce résultat peut être corrigé d'une unité pour la raison suivante : l'affaire jugée par Cour administrative d'appel de Lyon, le 4 juillet, 2019 (req. n°17LY02106), a été rangée parmi les décisions contredisant l'avis de l'autorité environnementale, et est décomptée notamment parmi les affaires relatives à la biodiversité (elle porte notamment sur la question des zones humides). Pourtant, la contradiction entre l'avis de l'autorité environnementale et la décision du juge portait en réalité sur l'appréciation des aspects hydrauliques (crue) et pollution, plus que sur la question de la protection des zones humides. Les chiffres sur l'enjeu biodiversité peuvent donc être corrigés compte tenu de cette situation, ce qui porterait la donnée à **36 alignements et 8 contradictions**. C'est ce dernier chiffre qui sera l'objet de la représentation graphique. Dans les autres rares hypothèses dans lesquelles plusieurs enjeux étaient l'objet d'une argumentation, il n'y a pas lieu d'apporter de tels correctifs, dans la mesure où il n'y a pas de divergence d'appréciation entre les enjeux).

La protection des paysages (y compris la protection des monuments historiques et du patrimoine architectural) est concernée dans 43 décisions (donnant lieu à **29 alignements avec l'avis de l'autorité environnementale, 3 contradictions** avec lui, 6 décisions rendues sur « réponses circonstanciées » du maître d'ouvrage, et 5 avis mitigés).

La protection de la qualité de l'air (y compris la prévention des inconvénients liés au trafic routier, sauf lorsqu'elle était expressément centrée sur la sécurité de la circulation ou l'encombrement néfaste à un fonds de commerce), ne concerne que 7 décisions, **5 qui s'alignent avec l'avis de l'autorité environnementale et 2 qui le contredisent**.

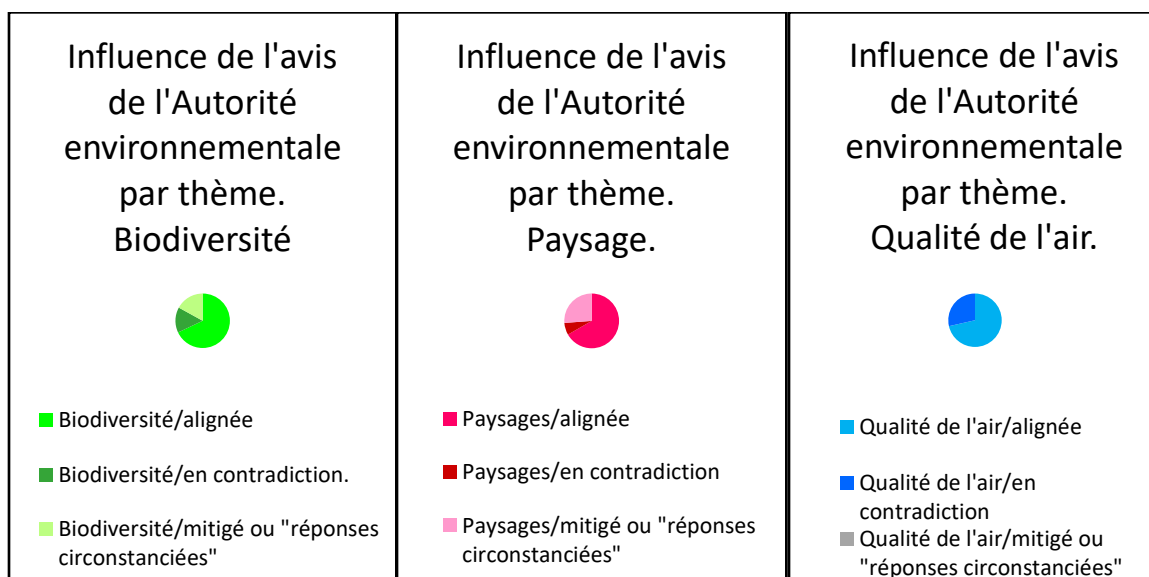
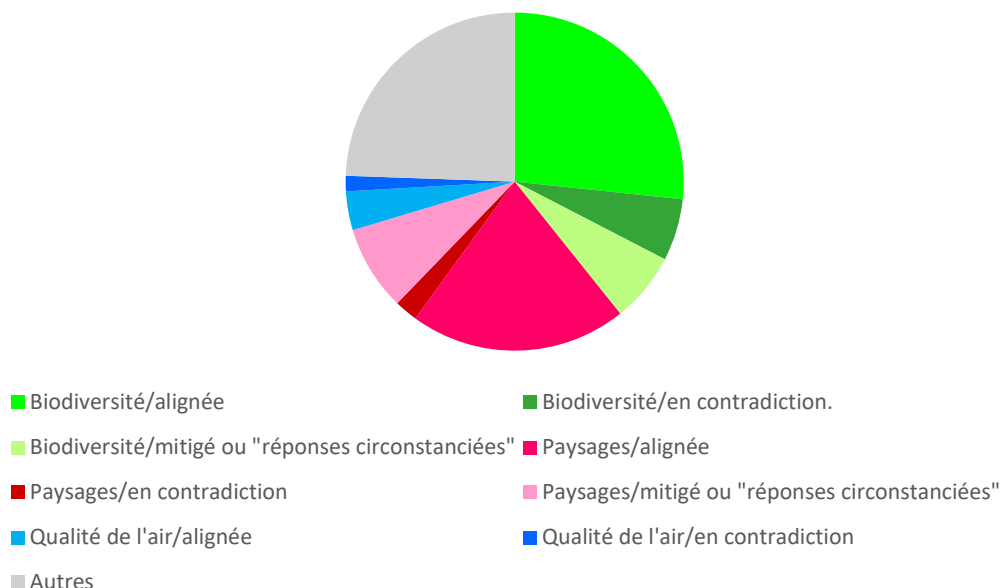
Les autres intérêts concernés sont la prévention du bruit et des vibrations, la sécurité, et l'eau potable, le fonctionnement hydraulique, les nuisances olfactives, et sont présents dans 31 décisions.

Répartition des thèmes abordés par nombre de décisions



Ce graphique montre que les enjeux de biodiversité donnent lieu à la plus grande invocation contentieuse des avis de l'autorité environnementale (39% des décisions étudiées), suivis de près par les enjeux de paysage (31% des décisions étudiées), tandis que la qualité de l'air n'est que marginalement l'occasion d'invoquer au contentieux des arguments tirés de l'avis de l'autorité environnementale (5% des décisions).

Répartition des thèmes abordés par nombre de décisions,
croisée avec l'influence de l'avis de l'Autorité
environnementale.
Vision d'ensemble.



On constate donc que les arguments tirés de l'avis de l'autorité environnementale sont sensiblement aussi suivis en matière de paysage (67% des décisions rendues dans ce domaine) qu'en matière de biodiversité (68% des décisions rendues dans ce domaine), voire en matière de

qualité de l'air (71% des décisions rendues dans ce domaine), même si ces derniers résultats doivent être relativisés par la rareté des décisions rendues en la matière.

En revanche, les divergences d'appréciation entre le juge et l'autorité environnementale sont proportionnellement deux fois plus importantes en matière de biodiversité qu'en matière de paysage (et deux fois plus importantes en matière de qualité de l'air qu'en matière de biodiversité, sous les réserves sus-indiquées).

S'agissant du décompte des types de requérants, de projets ou de moyen invoqué selon l'enjeu considéré :

- Analyse des contentieux selon les types de requérants

Afin de mieux appréhender ces contentieux, les décisions ont été triées selon l'origine des recours, le type de projet concerné et le type de moyen (légalité interne ou externe) dans lequel l'avis de l'autorité environnementale était mobilisé, pour chaque enjeu au soutien duquel l'avis était invoqué (biodiversité, paysage ou de qualité de l'air seulement), mais aussi lorsqu'il était invoqué au soutien de plusieurs enjeux.

S'agissant des enjeux de biodiversité, sur les 38 décisions examinées, les recours sont majoritairement initiés par des associations (51 %) suivies des particuliers (36 %), puis viennent loin derrière les entreprises (qu'elles soient maîtres d'ouvrage ou tiers, 9 %) et les communes (4%).

S'agissant des enjeux de paysage, sur les 32 décisions examinées, les recours sont initiés à parts égales par des associations et des particuliers (37 %), puis viennent les entreprises (qu'elles soient maîtres d'ouvrage ou tiers, 20 %) et les communes (6 %).

S'agissant des enjeux de qualité de l'air, sur les 4 décisions examinées, elles sont pour moitié le fait de recours d'associations, les entreprises et particuliers ayant été à l'initiative d'un recours par chacun.

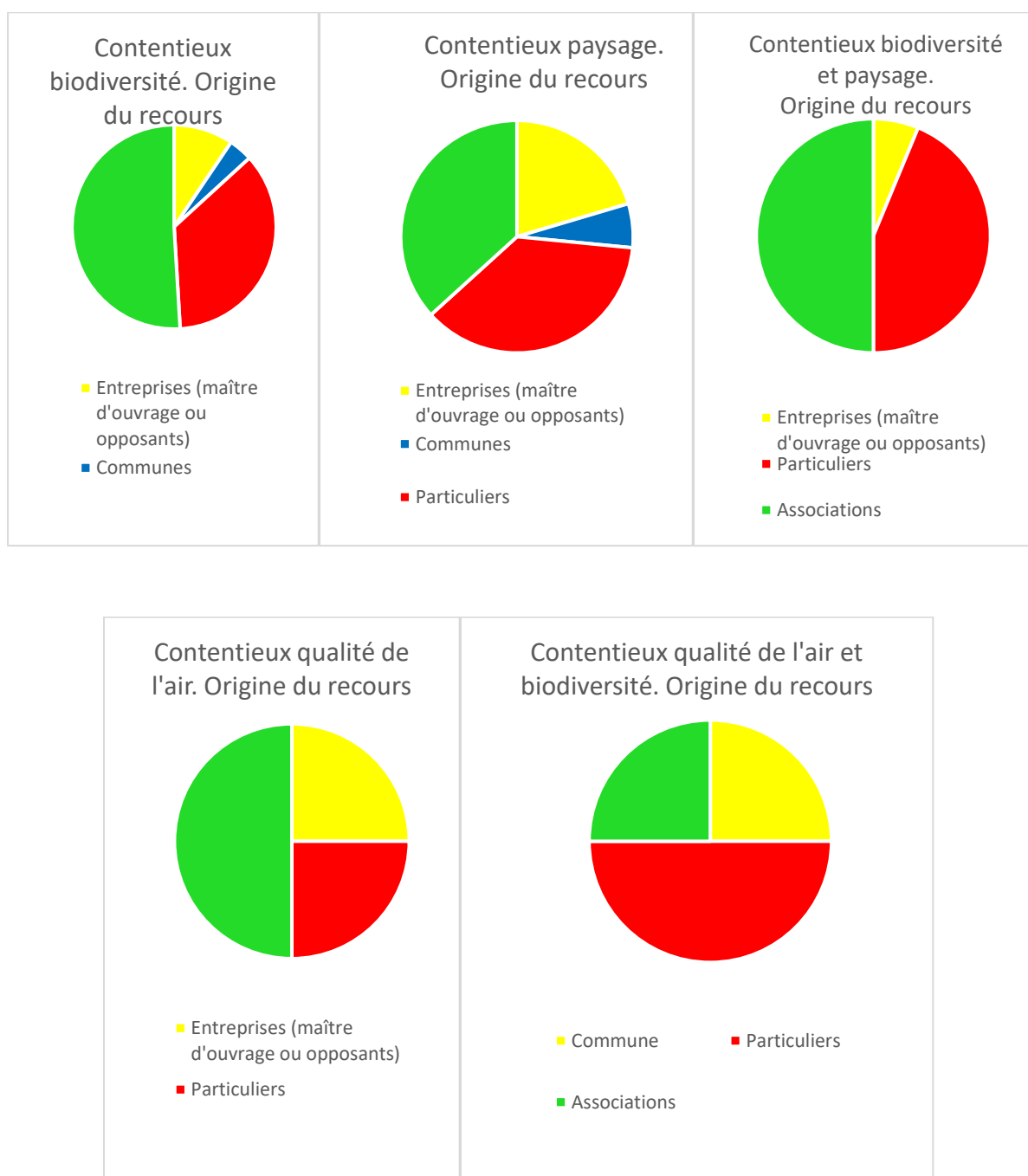
Les décisions concernant des enjeux de biodiversité et de paysage, au nombre de 11, sont le fruit de contestations portées principalement par des associations (8 décisions) ou des particuliers (7 décisions) tandis qu'une seule a été portée par une entreprise.

Les décisions concernant des enjeux de biodiversité et de qualité de l'air, au nombre de 3, sont rendues sur recours de particuliers (2 affaires), d'associations (1 affaire) ou de communes (1 affaire).

On remarque donc que les avis de l'autorité environnementale sont davantage utilisés par des associations que par les particuliers dans les contentieux défendant des enjeux de biodiversité, mais que les ratios s'équilibrent lorsque les enjeux sont, au moins partiellement, paysagers. Est-ce à dire que les avis de l'autorité environnementale sont davantage mobilisés par des associations que par des particuliers ? Une telle conclusion est difficile à tirer dans la mesure où ces ratios peuvent n'être que la conséquence d'un nombre plus grand de recours intentés par des associations en faveur de la biodiversité qu'en faveur des paysages, ce qu'il ne nous a pas été possible de

vérifier. S’agissant des contentieux portant au moins en partie sur la qualité de l’air, les effectifs sont trop maigres pour pouvoir en tirer de conséquence quelconque.

Il faut relever qu’aucune différence significative n’émerge selon que le recours soit réalisé à l’initiative d’une association, d’un particulier ou d’une entreprise quant à l’influence de l’avis de l’autorité environnementale.



- Analyse des contentieux selon les types de projets

S'agissant des enjeux de biodiversité, les avis de l'autorité environnementale sont abondamment invoqués contre des projets énergétiques (26 projets en tout sur les 38 décisions analysées). Les éoliennes tiennent le haut du pavé, avec 13 décisions concernant des éoliennes terrestres, 5 des éoliennes offshore). Viennent ensuite la production photovoltaïque (4 décisions), les aménagements routiers (4 décisions), les lignes électriques (3 décisions) et d'autres projets plus ponctuels qui concernent à raison d'une affaire par type de projet, l'organisation de championnats du monde d'aviron, des défrichements, des travaux d'installation d'un télésiège, une ZAC, une carrière, une usine de cogénération biomasse et charbon, la construction de logements, un projet balnéaire, une révision de PLU et une opération de résorption de l'habitat insalubre.

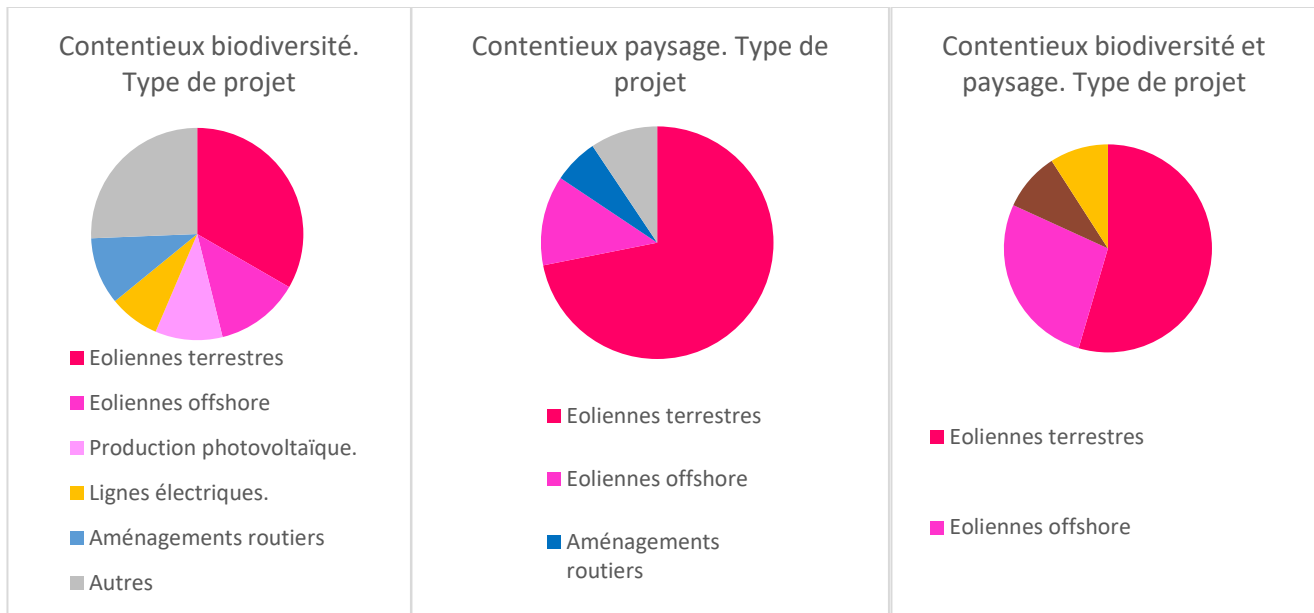
S'agissant des enjeux paysagers, les avis de l'autorité environnementale sont dans leur écrasante majorité invoqués contre des éoliennes, particulièrement terrestres (23 décisions), mais également offshore (4 décisions) sur les 32 décisions analysées. Les aménagements routiers sont au nombre de 2. Les autres projets se composent, à raison d'une décision par type de projet, d'une ZAC, d'une construction immobilière et d'aménagements de berges.

S'agissant des enjeux de qualité de l'air, les avis de l'autorité environnementale sont utilisés concernant deux projets de construction de commerces, une installation de stockage de déchets dangereux et un élevage de volailles.

S'agissant des décisions où se cumulent des enjeux de biodiversité et de qualité de l'air, les trois décisions concernées concernent toutes des travaux routiers.

Enfin, s'agissant des décisions où se cumulent des enjeux de biodiversité et de paysage (11 décisions), les types de projets concernés sont dans leur écrasante majorité des éoliennes, qu'elles soient terrestres (6 décisions) ou offshore (3 décisions). La gestion des déchets (1 décision) et l'implantation de lignes électriques (1 décision) interviennent très secondairement.

Les représentations graphiques qui suivent porteront exclusivement sur les enjeux biodiversité, paysages et paysages et biodiversité, les effectifs des décisions relatives à la qualité de l'air étant trop maigres pour pouvoir utilement servir une comparaison.



Les éoliennes représentant le contentieux le plus abondant, il est intéressant de mettre en évidence l'influence que les avis de l'autorité environnementale exercent en son sein.

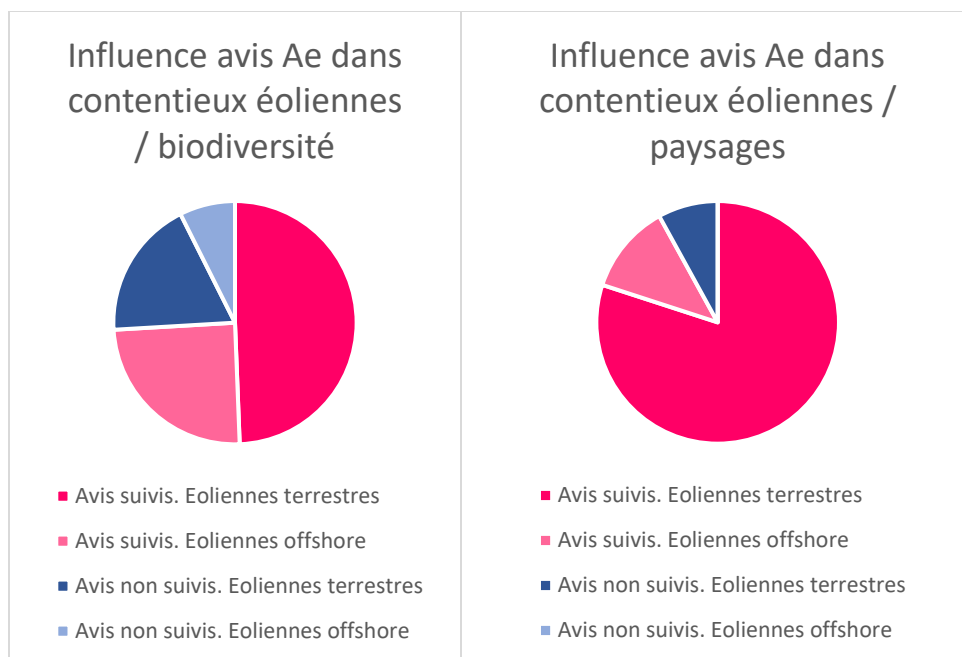
Lorsque des enjeux de biodiversité sont invoqués, les avis sont suivis dans 12 cas (8 pour des éoliennes terrestres et 4 pour des éoliennes offshore) contre 4 où ils ne sont pas suivis (3 pour des éoliennes terrestres et une pour des éoliennes offshore).

Lorsque des enjeux de paysage sont invoqués, les avis sont suivis dans 23 cas (20 éoliennes terrestres et 3 éoliennes offshore) contre seulement 2 où les avis ne sont pas suivis (toutes pour des éoliennes terrestre).

Enfin, lorsque les enjeux de paysage et de biodiversité sont invoqués, tous les avis sont suivis (3 pour des éoliennes terrestres et 1 éolienne offshore).

Au total, 39 décisions suivent l'avis de l'autorité environnementale et 6 ne le suivent pas.

Ainsi, en matière d'éoliennes, les avis de l'autorité environnementale ont statistiquement plus de poids en matière de paysages que de biodiversité. Sans doute peut-on y voir le résultat d'une plus grande difficulté à identifier des critères objectifs susceptibles de contrer les analyses de l'autorité environnementale en matière paysagère, là où dans le domaine de la biodiversité, et bien que cela soit contestable, l'objectivation et donc la contestation, semble plus accessible au juge qui se trouve alors plus à son aise pour contredire les arguments de l'autorité environnementale.



○ Analyse des contentieux selon le type de contentieux

Dans le contentieux biodiversité (38 décisions), les avis de l'autorité environnementale sont majoritairement invoqués dans le cadre de la contestation de la légalité externe³³⁶ des textes attaqués (29 décisions, soit 76%), mais la part de décisions dans lesquelles ces avis sont invoqués comme argument de légalité interne n'est pas négligeable puisqu'on en dénombre 11 (soit 29 %). Dans ce corpus 9 décisions sont en contradiction avec l'avis de l'autorité environnementale, dont 8 dans le cadre de l'invocation de moyens de légalité externe (soit 89 %).

Dans le contentieux paysage (32 décisions), les avis de l'autorité environnementale sont principalement invoqués dans le cadre de la contestation de la légalité interne des décisions attaquées (22 décisions, soit 69 %) tandis que les moyens de légalité externe sont deux fois moins invoqués (11 décisions, soit 34 %). Dans ce corpus 3 décisions sont en contradiction avec l'avis de l'autorité environnementale, dont 1 seule dans le cadre de l'invocation de moyens de légalité externe (soit 33 %).

Dans le contentieux air (4 décisions), les avis de l'autorité environnementale ne sont invoqués que dans le cadre de moyens de légalité externe (dont 2 en contradiction avec l'avis de l'autorité environnementale, soit 50 %).

³³⁶ Pour mémoire, les moyens de légalité externe concernent l'évaluation environnementale en tant que procédure à respecter (par exemple l'étude d'impact en tant que pièce devant obligatoirement être fournie dans le dossier de demande), c'est donc un argument procédural, tandis que les moyens de légalité interne la concernent en tant qu'elle permet à l'autorité décisionnaire de prendre une décision arbitrant correctement entre les intérêts à concilier (en établissant par exemple la qualité supérieure d'un milieu, ce dont l'administration devra tenir compte pour décider du sens de sa décision), où elle est un argument de fond.

Dans le contentieux biodiversité et air (3 décisions), l'avis de l'autorité environnementale est autant invoqué au soutien de moyens de légalité interne qu'externe (2 pour chaque type de moyen). Toutes ces décisions s'alignent sur l'appréciation de l'autorité environnementale.

Dans le contentieux biodiversité et paysages (11 décisions), l'avis de l'autorité environnementale est systématiquement invoqué dans le cadre de moyens de légalité externe (dans les 11 décisions), mais aussi, dans 2 affaires, au soutien d'un moyen de légalité interne. L'unique cas de contradiction entre l'appréciation du juge et celle de l'autorité environnementale portait sur un moyen de légalité externe.

On peut donc en conclure que dans le contentieux de la biodiversité, l'argument principalement invoqué est celui de la qualité de l'évaluation environnementale, et qu'il fournit l'écrasante majorité des occasions d'appréciation divergente entre l'autorité environnementale et le juge. À l'inverse, ce sont les moyens de légalité interne qui sont davantage invoqués dans le contentieux des paysages, où ils conduisent à 2 cas de contradiction avec l'avis de l'autorité environnementale.

Ainsi, les moyens de légalité externe conduisent dans 27 % (9 sur 29) des cas à une contradiction entre l'autorité environnementale et le juge dans le domaine de la biodiversité, tandis que ce ratio tombe à 9% (1 sur 11) dans le domaine des paysages. **Les moyens de légalité externe sont donc 3 fois plus susceptibles de conduire à des dissensions entre l'autorité environnementale et le juge en matière de biodiversité que de paysages.**

En revanche, les moyens de légalité interne conduisent dans 9 % (1 sur 11) des cas à une contradiction entre l'autorité environnementale et le juge dans le domaine de la biodiversité, comme dans le domaine des paysages (2 sur 22). **Les moyens de légalité interne conduisent donc à des dissensions proportionnellement équivalentes dans les domaines de la biodiversité et des paysages.**

Sur le fond donc, le juge et l'autorité environnementale ne témoignent pas de désaccords proportionnellement différents selon l'intérêt concerné (biodiversité ou paysage), mais sur la forme, sur la légalité externe, leurs appréciations divergent plus volontiers en matière de biodiversité que de paysages.

Comme nous l'avons souligné en introduction, notre analyse ne permet pas d'identifier de différences entre le type d'autorité environnementale émettrice de l'avis. En effet, alors que cet aspect avait été prévu initialement dans notre méthode d'analyse du contentieux, il est apparu que le plus souvent, le juge fait référence à l'avis de l'autorité environnementale sans préciser de laquelle il s'agit. Une telle analyse reste possible mais nécessiterait d'effectuer les recherches pour chaque affaire afin d'identifier l'autorité environnementale concernée. L'enseignement qui nous semble à retenir ici, est le fait que le juge se prononce indépendamment du type d'autorité environnementale considérée. Autrement dit, **les effets contentieux des avis d'autorité**

environnementale jouent donc de la même manière quelle que soit l'autorité compétente en matière d'environnement chargée de produire ces avis.

B. Une influence limitée

L'influence de l'autorité environnementale est limitée par des facteurs techniques que sont la portée reconnue à l'avis (A), la jurisprudence Ocréal (B) ou encore l'absence d'obligation de transmettre à l'autorité environnementale pour avis les réponses apportées à ses observations par le maître d'ouvrage (C).

1. Les limites résultant de la portée reconnue à l'avis

Les limites à l'influence contentieuse de l'autorité environnementale résultant de la portée reconnue à l'avis sont la conséquence d'une part du fait que l'avis n'est pas exclusif (1) et d'autre part qu'il est un avis simple (2).

Un avis non exclusif

Le juge se prononce généralement au regard d'une multitude d'appréciations et d'argumentations au sein desquelles l'avis de l'autorité environnementale occupe certes une place de choix, mais une place qui n'est pas exclusive. Son appréciation peut ainsi se trouver neutralisée par des appréciations contraires.

Le juge le rappelle souvent, « la teneur de l'avis émis par l'autorité environnementale, qui doit être lu avec la réponse formulée par le demandeur, constitue l'un des éléments permettant d'apprécier le caractère suffisant du dossier de demande ». (cf. par exemple CAA Nantes, 20 juin 2017, req. n°16NT02757 ; CAA Nantes, 2 octobre 2017, req. n°16NT03382 ; CAA Nantes, 3 avril 2018, req. n°17NT01735 ; CAA Nantes, 3 avril 2018, req. n°17NT01943 ; CE, 21 octobre 2019, req. n°421134).

C'est donc que l'avis de l'autorité environnementale peut se trouver neutralisé par d'autres avis, et en particulier par les réponses apportées par le maître d'ouvrage, alors même que l'avis de l'autorité environnementale était assez critique sur plusieurs points³³⁷. Si l'on comprend aisément une telle solution lorsque le maître d'ouvrage apporte des éclaircissements permettant de lever les doutes exprimés par l'autorité environnementale, il semble contestable de placer sur une sorte de pied d'égalité les assertions du maître d'ouvrage, partial par hypothèse, et celles de l'autorité environnementale, *a fortiori* lorsque les affirmations des uns et des autres sont contradictoires.

³³⁷ Cf. CAA Nantes, 2 octobre 2017, req. n°16NT03382, à mettre en perspective avec l'avis, critique, de l'autorité environnementale, https://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/150325_-_Parc_eolien_offshore_de_Courseulles-sur-Mer_14_-_delibere_cle1632c3.pdf

Une hiérarchisation du poids de ces différents acteurs, assise sur l'impartialité et l'étendue de leurs compétences techniques, serait souhaitable.

Une affaire l'illustre éloquemment. Le juge oppose à la recommandation de tierce expertise émise par l'autorité environnementale quant à « l'analyse des incidences du projet sur le Puffin des Baléares », le fait que « les données de l'étude d'impact sur ce sujet proviennent d'observations réalisées par l'association Bretagne Loire, assistée d'antennes départementales de la Ligue de Protection des Oiseaux », et contredit même une préconisation de l'autorité environnementale tendant à voir précisé « à l'occasion de chaque comparaison avec d'autres parcs éoliens en mer, les paramètres susceptibles d'interférer avec les résultats », en faisant primer la réponse du maître d'ouvrage « faisant valoir qu'une analyse exhaustive de ces nombreux paramètres n'était pas apparue nécessaire, les spécificités du parc éolien du Banc de Guérande étaient mentionnées à l'étude d'impact, et notamment la nature rocheuse de 90 % du site ainsi que le choix de conserver un espace important, soit au minimum 900 mètres, entre chaque éolienne »³³⁸.

Sur le premier point, la demande de tierce expertise, on peut considérer que le juge vérifie ici que l'objectif poursuivi par l'autorité environnementale (l'intervention d'un tiers impartial) est bien atteint par ce que produit le maître d'ouvrage (les expertises d'associations de protection de l'environnement). Mais on peut se demander à quel titre le juge balaie ainsi d'un revers de plume la préconisation de l'autorité environnementale. On peut en effet lire dans son avis que « Sur la base du tableau des risques d'impact par espèce d'oiseau marin (page 391 du fascicule B1) où le projet présente pour trois espèces un « effet maximal considéré » comme « fort » (Puffin des Baléares, Goéland marin, Mouette pygmée), les évaluations de « l'impact maximal potentiel considéré » du projet sont évalués comme « fort » pour les deux premières espèces et « moyen » pour trois autres espèces (Mouette pygmée, Goéland argenté, Goéland brun). Les développements qui suivent reposent principalement sur l'étude de Bretagne Vivante et sur les rapports de Natural Power et d'APEM pour conclure que l'impact sur le Puffin des Baléares et sur le Goéland marin peut être réduit à « moyen ». Les éléments apportés par l'argumentation restent pour la plupart hypothétiques³³⁹ – ces points sont développés plus bas (paragraphe sur Natura 2000) »³⁴⁰. La critique porte donc sur les conclusions tirées des observations réalisées, dont la rigueur scientifique est contestée. L'autorité environnementale considère qu'une expertise menée par l'ONCFS ou le MNHN (p.34 de l'avis précité) serait plus convaincante, et permettrait d'« affirmer qu'il n'existe aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence » d'effet significatif sur l'état de conservation des populations qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000, comme l'impose la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Ici, **le juge semble davantage se prononcer sur la bonne foi du maître d'ouvrage que sur la rigueur scientifique de ses conclusions et accorde aux données produites par les associations de protection de**

³³⁸ CAA Nantes, 15 mai 2017, req. n°16NT02321.

³³⁹ Souligné par nous.

³⁴⁰ Avis délibéré de l'Autorité environnementale du 6 mai 2015 sur le projet de parc éolien en mer au large de Saint-Nazaire (44), n°2015/11, p. 24.

<https://www.loire-atlantique.gouv.fr/contenu/telechargement/49297/321096/file/avis%20CGEDD.pdf>

l'environnement une présomption de validité scientifique, que les doutes de l'autorité environnementale sont impuissants à renverser.

Sur le second point, celui de la précision des paramètres susceptibles d'interférer avec les résultats lors de la comparaison avec d'autres parcs éoliens, la réponse apportée par le juge ne semble pas convaincante. En effet, le fait que « les spécificités du parc éolien du Banc de Guérande (aient été) mentionnées à l'étude d'impact » ne répond pas pleinement au souci d'indiquer les paramètres susceptibles d'interférer avec les résultats. Là encore, la critique scientifique de la démarche adoptée n'est pas suivie d'effet : le juge se satisfait d'un commencement d'argumentation pour trancher en faveur du maître d'ouvrage, sans imposer qu'il apporte la démonstration de la validité scientifique de ses conclusions.

Un autre exemple de neutralisation des critiques de l'autorité environnementale par référence aux dires d'autres experts est fourni par des décisions de la Cour administrative d'appel de Lyon, en date du 16 mai 2017 (req. n°14LY03586 et n°14LY03655). Il en ressort que

« si l'autorité environnementale a émis, le 29 avril 2011, un avis sur le projet, indiquant que l'étude d'impact comporte des insuffisances en matière de prévision de trafic, la société bénéficiaire des permis de construire contestés a produit au service instructeur, le 22 décembre 2011, des éléments d'information complémentaires précisant que l'analyse des déplacements développée dans l'étude d'impact s'appuie sur des études d'un bureau d'études spécialisé ; qu'il ressort notamment de ce document que les aménagements prévus dans le cadre de la création ou de la modification de trois carrefours ont été précisés, que le trafic a été évalué en journée mais également aux horaires de pointe et que l'augmentation de 36 % du trafic sur la partie est de l'avenue Gabriel Péri a été prise en compte, de même que les possibilités d'accès au site en transports en commun par la majeure partie de la population de la zone de chalandise ; qu'ainsi, les incidences du projet sur la circulation ont été prises en compte et détaillées dans les documents soumis à enquête publique, alors même que le trafic durant les périodes de soldes ou les fêtes de fin d'année n'a pas été évalué ; que, dès lors, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact sur les conséquences du trafic engendré par le projet doit être écarté ».

Il faut souligner que l'avis de l'autorité environnementale sur la qualité de l'étude d'impact s'inscrit dans un processus d'appréciation de la faisabilité de projets qui dépasse largement la seule question de la qualité des études d'impact. Ainsi, un certain nombre d'instances va pouvoir se prononcer sur l'opportunité des projets au terme d'un raisonnement mobilisant des arguments étrangers à cette question, ce qui peut aisément expliquer que ces avis s'écartent des conclusions de l'autorité environnementale, sans que l'on doive en déduire de contradiction frontale entre les arguments des uns et des autres.

CAA Bordeaux, 14 novembre 2019, req. n°17BX00473 : « Enfin, si la société se prévaut de l'avis favorable au projet du service départementale d'incendie et de secours de l'Aveyron ainsi que de plusieurs services de l'Etat et du fait que l'autorité environnementale, dans son avis rendu le 9 août 2012, a conclu à la bonne qualité de

l'étude d'impact, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement avait émis le 8 juin 2012 un avis réservé et la commission départementale de la nature, des paysages et des sites de l'Aveyron a émis le 27 mars 2013 un avis défavorable au projet d'implantation de la centrale photovoltaïque litigieuse sur le territoire de la commune de Rodelle, comme la chambre d'agriculture et la commission départementale de consommation des espaces agricoles. A cet égard, l'erreur commise par les premiers juges, qui ont confondu l'avis émis par le préfet de région pour l'autorité environnementale et celui émis par la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement, effectivement déclarée réservée sur le projet, n'a pas eu en l'espèce d'incidence sur l'appréciation faite par le tribunal sur l'intégration de ce projet dans l'environnement ».

Un avis simple

Le juge rappelle fréquemment que les recommandations et observations de l'autorité environnementale « ne revêtent pas un caractère contraignant » (cf. CE, 11 mai 2016, req. n°384608 ; CAA Nantes, 15 mai 2017, req. n°16NT02321 ; CAA Nantes, 20 juin 2017, req. n°16NT02757 ; CAA Nantes, 2 octobre 2017, req. n°16NT03382 ; CAA Nantes, 3 avril 2018, req. n°17NT01735 ; CAA Nantes, 3 avril 2018, req. n°17NT01851 ; CAA Nantes, 3 avril 2018, req. n°17NT01943 ; CAA Marseille, 29 mars 2019, req. n°16MA04224 ; CAA Marseille, 29 mars 2019, req. n°16MA04237), ou ne lient pas l'autorité préfectorale (CAA Douai, 10 novembre 2016, req. n°16DA00459).

À ce titre, il faut rappeler qu'une autorité administrative qui s'estimerait liée alors qu'elle ne l'est pas encourrait annulation pour incompétence. En revanche, la CAA de Nantes a décidé que « l'autorité décisionnaire peut reprendre les termes de l'avis de l'autorité environnementale sans encourir le grief d'un défaut de motivation. Une telle reprise ne démontre pas en soi que le préfet se serait senti lié par cet avis » (CAA Nantes, 2 avril 2020, req. n°19NT02640).

L'administration et le juge à sa suite, peuvent donc s'affranchir des observations contenues dans l'avis de l'autorité environnementale et même les contredire, comme il a été démontré dans le point précédent. Cela s'inscrit d'ailleurs, pour le juge, dans le principe selon lequel il n'est pas lié par les dires des experts.

CAA Douai, 4 octobre 2018, req. n°16DA01704³⁴¹ : « 2. Bien que l'avis de l'autorité environnementale ait été émis dans des conditions irrégulières ainsi qu'il a été dit aux points 25 et 26, les requérants s'en prévalent lorsqu'il retient que les enjeux du projet sont " forts pour le paysage ". Toutefois, il ne résulte pas de l'instruction que le secteur de la Basse-Thiérache présente des caractéristiques paysagères particulièrement remarquables ou bénéficie d'une protection spécifique à ce titre. Aucun monument historique ne figure sur le territoire des communes d'implantation du projet en litige. Les covisibilités entre certains aérogénérateurs et certains des monuments historiques situés aux alentours, notamment diverses églises fortifiées situées entre 1,7 et 6,2

³⁴¹ Voir aussi, pour une motivation très proche : CAA Douai, 4 octobre 2018, req. n°16DA01098

kilomètres comme l'église d'Haution, de Voulpaix, de Saint-Pierre-les-Franqueville ou encore d'Elglancourt, apparaissent très limitées eu égard à la distance et à la configuration des lieux en particulier du fait de la présence d'un relief, d'un bâti existant et de végétation. Le préfet a d'ailleurs tenu compte des effets cumulés du projet de la société Eoliennes de la Vallée avec les projets en litige autorisés par ses arrêtés du 6 mars 2015, les problèmes paysagers et de sécurité l'ayant conduit à refuser à la société Le Haut-Bosquet Energie l'exploitation des éoliennes E6 à E9 prévues dans le cadre de son projet initial.

33. Si les requérants se prévalent de la visibilité du projet depuis la nécropole de Lemé située à plus de 4 kilomètres, ils ne justifient pas de l'intérêt paysager ou patrimonial de ce lieu, ni de la réalité de l'atteinte qui lui serait causée par le parc éolien envisagé.

34. Enfin, la prescription aux termes de laquelle préfet requiert de l'exploitant qu'il prenne " les dispositions appropriées qui permettent d'intégrer l'installation dans le paysage " et que " les couleurs du poste de livraison facilitent leur insertion dans le paysage " n'apparaît pas insusceptible de pouvoir être mise en oeuvre et l'insuffisance de cette prescription n'est pas, compte tenu de ce qui vient d'être dit s'agissant de l'absence d'atteinte significative aux sites et paysages environnants, de nature à entacher l'arrêté d'autorisation d'illégalité.

35. Il résulte de ce qui a été dit aux points 32 à 34 que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le projet porterait atteinte aux intérêts mentionnés l'article L. 511-1 du code de l'environnement ».

Le juge s'affranchit d'autant plus aisément des appréciations de l'autorité environnementale lorsqu'elle émet des recommandations qui excèdent les contraintes réglementaires applicables. Ainsi, lorsque l'autorité environnementale recommande la prise en compte de l'impact cumulé avec des projets qui n'ont pas à l'être au titre de la réglementation applicable, le juge refuse d'en tirer les conséquences. Il a ainsi jugé que :

« alors même que l'avis de l'autorité environnementale mentionnait que la proximité de deux parcs étudiés par le même maître d'œuvre aurait justifié d'en faire mention et d'apporter des éléments graphiques pertinents sur l'impact visuel cumulé, le préfet de l'Orne n'était pas tenu de prendre en compte le projet de parc de " La Haie Marais ", prévu sur les communes de Goulet et Montgaroult par la société Théolia France, qui n'était ni autorisé ni sur le point de l'être à la date de la décision contestée ; que, par suite, le moyen de l'absence d'étude des effets cumulés ne peut qu'être écarté » (CAA Nantes, 18 juillet 2016, req. n°15NT00427).

Il en est de même lorsque les remarques de l'autorité environnementale (dont l'avis n'est globalement pas très critique d'ailleurs³⁴²) ne sont pas jugées pertinentes pour apprécier les atteintes du projet contesté :

³⁴² https://www.hautes-alpes.gouv.fr/IMG/pdf/avis_CGEDD_cle76cc41.pdf

CE, 23 octobre 2017, req. n°390999 : « 6. En deuxième lieu, si, ainsi que l'a relevé l'autorité environnementale, le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 joint au dossier d'enquête publique ne comporte pas de mentions relatives aux incidences du projet sur les oiseaux sur le territoire du parc national des Ecrins classé en zone Natura 2000, ce site n'est pas traversé par le projet litigieux, dont il est distant de 10 à 15 kilomètres. Par ailleurs, les requérants ne contestent pas que, comme le permettaient les dispositions de l'article R. 414-22 du code de l'environnement, l'étude d'impact jointe au dossier d'enquête publique comportait une évaluation suffisante des incidences Natura 2000 du projet ».

Il arrive que le juge s'écarte diamétralement de la position de l'autorité environnementale en invoquant le caractère trop général (et non contraignant) de son avis, bien que la préconisation de l'autorité environnementale soit très claire... Ainsi, à propos d'une demande de réévaluation des incidences Natura 2000 en raison de la présence sur le site de plusieurs oiseaux et chauve-souris qui ont contribué à la désignation des sites Natura 2000 voisins, la CAA Marseille conclut au caractère « trop général » de cet avis et se réfugie derrière son caractère non contraignant pour conclure au caractère suffisant de l'étude d'impact (CAA Marseille, 29 mars 2019, req. n°16MA04224). Il faut préciser tout de même qu'il parvient à cette conclusion au terme d'un long argumentaire dans lequel il s'efforce d'apprécier par lui-même la pertinence des arguments avancés. Le considérant mérite d'être reproduit en intégralité pour rendre compte de la démarche du juge :

*« 9. Il ressort des pièces du dossier que le dossier d'enquête publique comprend une étude d'incidences sur les sites Natura 2000 réalisée en novembre 2012. D'après cette étude, le secteur d'implantation du projet est entouré de seize sites Natura 2000 dans un rayon de 25 kilomètres, les plus proches étant la zone de protection spéciale (ZPS) de Basses Corbières située à 0,3 kilomètres qui est proposée pour la conservation de l'aigle de Bonelli, et d'autres rapaces tels que le Faucon pèlerin, l'aigle royal, le Cochevis de Thékla, la SIC dit " sites à chiroptères des Pyrénées-Orientales ", localisée à 6 kilomètres et la ZSC Fenouillèdes à près de 7,7 kilomètres qui comporte des grands Rhinolopes ainsi que des petits et grands Murins. **L'étude d'incidences analyse de façon suffisamment précise ces sites en relevant pour chacun les espèces animales concernées, leur qualité, leur importance et leur vulnérabilité. Par ailleurs, elle comprend une évaluation des incidences du projet sur les oiseaux, les chiroptères et sur les autres espèces avec, pour chacun, l'impact en terme de dérangement en période de nidification, de risque de collision et de pertes d'habitats ou de rupture écologique.** La circonstance que cette étude ne reprenne pas la mesure compensatoire consistant à financer l'acquisition de terrains naturels dans la limite de 250 000 euros correspondant à une surface de 100 à 166 hectares et la mise en place d'une gestion pastorale sur la durée d'exploitation du parc sur une surface de 50 hectares est sans incidence dès lors qu'elle mentionne de manière suffisamment précise d'autres mesures de suppression, de réduction et d'accompagnement pour chaque espèce et alors que l'étude Calidris ne prévoit nullement cette mesure comme étant une*

condition expresse. Les circonstances que le site à Chiroptère des Pyrénées-Orientales et la zone de protection spéciale (ZPS) " Basse Corbières " se trouvent respectivement à 6 kilomètres et à 300 mètres du projet de parc éolien et que la distance de perturbation d'un tel parc serait évaluée entre 875 mètres à 1 300 mètres pour l'aigle royal et de 950 mètres à 1 100 mètres pour l'aigle de Bonelli, n'est pas de nature à démontrer que l'étude d'incidences serait insuffisante compte tenu de ce qui vient d'être dit. Si l'association Groupe Ornithologique du Roussillon se prévaut des commentaires de l'autorité environnementale selon lesquels bon nombre des espèces d'oiseaux et de chauve-souris observées sur le site sont des espèces qui ont contribué à la désignation des sites Natura 2000 voisins et que l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 devrait donc être réévaluée en conséquence, cet avis de caractère trop général ne revêt pas, en tout état de cause, un caractère contraignant. Par suite, cette étude d'incidences ne présente pas un caractère insuffisant ».

D'ailleurs, on peut considérer le soin particulier apporté par le juge à développer les arguments destinés à neutraliser les critiques de l'autorité environnementale, et l'invocation des conclusions d'autres experts comme un souci de ne pas se couper de toute scientificité dans son approche.

Le juge se contente parfois de relever que les recommandations de l'autorité environnementale ont été partiellement suivies pour valider la décision :

CE, 11 mai 2016, req. n°384608 : « que les recommandations de l'autorité environnementale, formulées sur l'étude d'impact, lesquelles ont au demeurant été partiellement suivies par RTE, ne revêtent pas, en tout état de cause, un caractère contraignant ; que l'étude est suffisamment développée s'agissant du tracé retenu, du traitement des impacts paysagers, de l'estimation des mesures compensatoires, précisément analysées et chiffrées dans la partie VII de l'étude d'impact, et des incidences sur l'habitat, les activités de loisirs et les boisements ; que l'étude d'impact mentionne l'existence de zones " Natura 2000 " et de zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique traversées par le projet et analyse précisément l'incidence du projet sur l'avifaune ; que, dès lors, les divers moyens tirés des insuffisances de l'étude d'impact et du dossier d'enquête publique doivent être écartés ».

2. Les limites résultant de la jurisprudence Ocréal

- Selon cette célèbre jurisprudence, « les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à

l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative » (CE, 14 octobre 2011, req. n°323257). Il distingue ainsi les vices de procédure non substantiels, qui peuvent être neutralisés (et ne conduisent pas à l'annulation de la décision administrative viciée), des vices de procédures substantiels qui ne peuvent être neutralisés, et provoquent l'illégalité de la décision administrative qu'ils entachent.³⁴³.

Un vice de procédure non substantiel peut donc être neutralisé. C'est le cas d'une insuffisance de l'étude d'impact. Par conséquent, des insuffisances peuvent être reconnues par le juge, au diapason de l'autorité environnementale, sans que cela le conduise à prononcer l'annulation de la décision prise sur le sort du projet.

Les avis nuancés

Lorsque l'avis sera trop nuancé, le juge risque de considérer qu'il ne peut en déduire l'insuffisance de l'étude d'impact (et ce d'autant plus que des compléments ont été fournis ou sont prévus à un autre stade de la procédure). Ainsi, des réserves trop timides, accompagnées d'appréciations positives, de simples remarques ou recommandations conduiront le juge à réfuter l'insuffisance de l'étude. On peut d'ailleurs relever que le juge prend soin de ne pas se laisser abuser par l'amplification des propos de l'autorité environnementale (et donc des défauts qu'elle identifie) par les écritures des parties. Ainsi, l'absence de portée contraignante de l'avis entre en synergie avec la jurisprudence Ocréal et est parfois rappelée par le juge pour mieux écarter les défauts identifiés, et le cas échéant amplifiés, voire déformés, et réfuter l'insuffisance de l'étude³⁴⁴.

CAA Marseille, 26 juin 2015, req. n°14MA01250 : « 12. Considérant qu'il est constant que l'étude d'impact ne comporte aucune indication concernant la faune piscicole et les conséquences que pourraient avoir le remblaiement et les travaux du projet en litige sur cette faune ; que cependant, il ressort de l'avis de l'autorité environnementale, en date du 22 janvier 2010, que le dossier de demande d'autorisation au titre de l'article L. 214 du code de l'environnement est venu compléter l'étude d'impact en précisant notamment les effets du projet dans sa phase de travaux ; que cette autorité mentionne qu'en fin du chapitre consacré aux effets du projet sur l'eau, l'étude présente les effets sur le Réaltor ; qu'elle précise, ensuite, que les roselières de la rive sud du bassin semblent abriter quelques frayères à cyprinidés qui subiront un impact temporaire du fait des terrassements en remblai et que si ce point n'est pas abordé dans l'étude, elle ajoute que la coupe illustrant le

³⁴³ Signalons ici, même si cela ne concerne pas le corpus étudié, que par un arrêt n°437581 rendu le 28 avril 2021, le Conseil d'Etat a jugé que l'irrégularité de l'avis de l'autorité environnementale constitue un vice de procédure substantiel. Il ne peut être neutralisé au moyen de la jurisprudence "société Ocréal". Voir A. Carpentier, « Contentieux des autorisations environnementales : le défaut d'indépendance de l'autorité environnementale n'est pas "danthonyisable" », *E.E.I.* N°7, 2021, pp.43-44.

³⁴⁴ Voir tout particulièrement à ce propos CAA Marseille, 29 mars 2019, req. n°16MA04237, cité infra.

réaménagement proposé pour la berge du Réaltor, modelé et ourlé de végétation hygrophile et arbustive relève plutôt de mesures de réduction des impacts ; qu'elle en déduit que l'on peut penser qu'elle est présentée ici pour montrer que la roselière sera reconstituée et que l'impact sur les poissons ne sera que temporaire ; que, par ailleurs, si cette même autorité constate qu'il n'est pas fourni dans le dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau de données sur les peuplements piscicoles du Baume Baragne et que les données sont succinctes pour le Grand Vallat, elle relève que ces cours d'eau sont très dégradés par l'artificialisation de leurs bassins versants et en déduit que la portée de cette insuffisance est très relative ; qu'il n'est pas contesté et ressort au demeurant de l'arrêté en date du 2 février 2010 prescrivant l'ouverture conjointe des enquêtes publiques du projet comme du rapport de la commission d'enquête que le dossier constitué dans le cadre de la demande d'autorisation de la loi sur l'eau a été porté à la connaissance du public à l'occasion des enquêtes précitées ; qu'ainsi, cette omission n'a ni pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ni été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ; qu'elle est dès lors insusceptible de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de l'arrêté contesté ;

(...)

Qu'en outre, il ressort de l'avis en date du 22 janvier 2010 de l'autorité environnementale que ce projet conduit à des améliorations notables sur des points majeurs concernant la protection de la ressource en eau et la gestion du risque d'inondation ; qu'il présente ainsi un intérêt général ;

19. Considérant que la commune de Cabriès fait valoir que le dossier d'enquête publique conclut qu'" aucune augmentation significative des concentrations dans l'air n'est mise en évidence " et ajoute qu'il est cependant difficile de comprendre comment un doublement du trafic entre 2007 et 2024 pourrait ne générer aucune augmentation significative de la pollution de l'air ; que sur ce point, l'autorité environnementale note dans son avis en date du 22 janvier 2010 que des dépassements de seuils réglementaires sont constatés en 2010 pour le dioxyde d'azote et sont susceptibles d'intervenir pour d'autres polluants dont les microparticules inférieures à 2,5 microns, les particules diesel, l'acroléine et le chrome à l'horizon 2031 ; qu'elle relève que ces dépassements sont indépendants de la réalisation du projet du fait de la prédominance de la pollution atmosphérique de fond sur celui des émissions routières locales ; que, par ailleurs, le tracé retenu s'écarte intentionnellement des habitations dans le but de réduire les nuisances de toute nature et que la perspective de fluidification du trafic est, en tout état de cause, de nature à ne pas aggraver les niveaux de pollution actuellement constatés ;

(...)

Que, cependant, si le projet aura pour conséquence le comblement des anes du bassin du Réaltor sur une surface de 2,2 ha, l'autorité environnementale constate, dans son avis en date du 22 janvier 2010, qu'il conduit à des améliorations notables sur des points majeurs concernant la protection de la ressource en eau.

(...)

21. Considérant que si selon la commune de Cabriès, le projet porte atteinte à un site protégé sur un linéaire de 800 mètres, par la destruction de l'habitat d'espèces, en particulier dans le secteur à remblayer et indirectement, notamment en phase de chantier et d'utilisation de l'ouvrage par l'augmentation du bruit, de la pollution de l'air, de la mortalité par impact et collisions, **l'autorité environnementale a néanmoins estimé que le projet n'engendrait pas d'impact sur les espèces protégées, préservait au maximum les habitats et les espèces qui ont motivé le site Natura 2000 sans créer d'incidence significative** ; qu'il ressort de l'arrêté du 10 janvier 2011 précité que des prescriptions particulières en phase de chantier et d'exploitation sont prévues pour préserver les milieux aquatiques ; qu'en outre, le maître d'ouvrage s'est engagé à compenser la perte des 2,2 ha de zones humides en réalisant un plan de restauration du Grand Torrent, en facilitant la prise d'un arrêté préfectoral de protection de biotope sur le secteur du Grand Torrent et en restaurant une zone humide de 4,4 ha située à proximité de la zone de travaux ; que, par ailleurs, la roselière qui abrite des espèces protégées sera reconstituée sur les zones remblayées »).

CAA Nantes, 26 octobre 2018, req. n°17NT01536 : « 31. Le préfet de la région Basse-Normandie, en sa qualité d'autorité environnementale, a souligné, d'autre part, dans l'avis qu'il a émis le 10 juillet 2015, la qualité de l'étude d'impact réalisée par le pétitionnaire pour être " claire, très détaillée et très bien illustrée " et informer " correctement de la consistance du projet et de ses impacts potentiels ". Il ne ressort pas des pièces du dossier, que les photomontages inclus dans cette étude, dont la méthodologie est justifiée dans les pièces du dossier par la société requérante, minimisent l'impact des éoliennes sur les paysages et les monuments, même si, pour certains d'entre eux, **l'autorité environnementale a regretté que le rendu de la perception reste perfectible**, notamment ceux numérotés 12 et 14, pour être présentés sur un fond nuageux ».

CAA Bordeaux, 20 novembre 2018, req. n°16BX02095 : « S'il est vrai que **l'autorité environnementale a relevé, dans son avis du 18 février 2013, que l'impact du projet en " phase travaux " ainsi que les mesures d'évitement, de réduction et de compensations correspondantes auraient mérité des précisions**, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette imprécision aurait, à elle seule, nui à l'information du public ou aurait pu exercer une influence sur le sens de la décision prise. Au demeurant, l'autorité environnementale a estimé que l'étude réalisée a bien identifié les enjeux environnementaux ainsi que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts pressentis du projet sur son environnement. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact doit être écarté ».

CE, 13 février 2019, req. n°416055 : « 3. La cour a relevé que, s'agissant de l'avifaune, l'étude d'impact du projet a identifié des enjeux forts pour les rapaces migrateurs comme le vautour fauve et le vautour moine, et modérés pour le busard cendré et le circaète Jean-le-blanc, mais ne mentionne pas, en revanche, la présence d'autres

espèces pourtant régulièrement observées sur le site, en particulier deux couples d'aigles royaux, espèce rare et protégée, inscrite à l'annexe I de la directive 2009/147 du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, ainsi que du grand ducA..., du crabe à bec rouge, du martinet à ventre blanc, du busard Saint-Martin et de la fauvette mélanocéphale. Elle relève toutefois que **l'omission de la mention de la présence des aigles royaux a été qualifiée de mineure par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, appelée à se prononcer en qualité d'autorité environnementale.** Il ressort par ailleurs des pièces du dossier soumis à la cour que l'étude d'impact comporte des développements détaillés sur les intérêts faunistiques en jeu, faisant l'objet du chapitre 4.3 de l'étude, et notamment de l'avifaune. Elle relève la présence de nombreuses espèces migratoires et d'oiseaux nicheurs, dont des rapaces, analyse les populations et leurs mouvements ou territoires, notamment ceux des rapaces nicheurs, et procède ensuite à une analyse détaillée des enjeux pour l'avifaune, notamment pour les rapaces. **L'analyse de l'aire d'étude et les mesures proposées pour la sauvegarde des oiseaux sont qualifiées de globalement satisfaisantes par l'autorité environnementale,** dans son avis rendu le 25 mai 2011, qui a été porté à la connaissance du public au cours de l'enquête publique, même s'il relève à titre d'observation, " sans remettre en question la qualité de l'étude d'impact ", que d'autres espèces non mentionnées par l'étude sont régulièrement observées, dont deux couples d'aigles royaux. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, la cour a dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis en estimant que l'insuffisance de l'étude d'impact, et notamment l'omission de la mention de présence des aigles royaux, avait nui à l'information complète de la population ».

CAA Marseille, 29 mars 2019, req. n°16MA04237 : « Si les requérants se prévalent des commentaires de l'autorité environnementale qui aurait relevé de multiples incohérences et inexactitudes affectant l'étude d'impact, de telles recommandations ne revêtent pas, en tout état de cause, un caractère contraignant. Ainsi, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact quant aux effets sur le paysage doit être écarté.

(...)

Comme dit au point 7, les requérants ne peuvent utilement se prévaloir des commentaires de l'autorité environnementale qui aurait relevé de multiples incohérences et inexactitudes affectant l'étude d'impact, de telles recommandations ne revêtant pas, en tout état de cause, un caractère contraignant. Cette étude n'est dès lors pas insuffisante quant à l'analyse de la flore.

(...)

Les requérants ne peuvent utilement invoquer les incohérences de l'étude d'impact par rapport à l'étude Calidris réalisée en novembre 2010 relevées par l'autorité environnementale dès lors que cet avis ne présente pas de caractère contraignant.

(...)

Si les requérants reprennent l'avis de l'autorité environnementale selon lequel l'état initial serait insuffisant sur la période du printemps, elle met en évidence pas moins de vingt espèces sur le site dont cinq d'entre elles sont protégées comme le Grand

rhinolope, le Petit murin, le Rhinolope euryale, le Minioptère de Schreibers et le Grand murin.

(...)

12. Il ne ressort pas de son avis du 4 mars 2013 que l'autorité environnementale aurait déclaré que les mesures tendant à limiter l'impact sur l'avifaune pendant la période reproduction n'étaient pas " suffisamment abouties, ni détaillées pour pouvoir juger de leur pertinence ". En effet, s'agissant des mesures pour limiter l'impact sur l'avifaune en période de reproduction, elle recommande que les travaux soient évités de mars à août. D'ailleurs, l'étude d'impact prévoit pour l'avifaune, au titre de mesure de réduction, notamment l'absence de travaux entre avril et septembre.

(...)

Les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'avis de l'autorité environnementale du 4 mars 2013 a dénoncé les effets du projet en litige sur la flore et les insectes dès lors que cet avis précise qu'il ne porte pas sur l'opportunité de l'opération mais sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par l'opération, qui l'a été suffisamment ainsi qu'il a été dit aux points 7 à 12.

(...)

Selon l'avis de l'autorité environnementale du 4 mars 2013, les déplacements du couple d'aigle de Bonelli ont été analysés et montrent qu'il reste en limite du site, plus à l'Est. En s'appuyant sur l'historique des observations de ce couple depuis 1992, cet avis précise que le site n'est pas un territoire de chasse même lorsque des jeunes sont élevés par leurs parents. Elle ajoute que néanmoins, l'emprise du projet est située dans son domaine vital et que les observations liées à la fréquentation de l'aigle de Bonelli sur ce territoire mériteraient d'être formalisées dans le cadre d'un dispositif de suivi. Ainsi, elle ne conclut pas à la minimisation par le pétitionnaire dans son étude d'impact des incidences du projet sur l'aigle de Bonelli ».

CAA Marseille, 17 juin 2019, req. n°18MA01406 : « Il ne résulte pas de l'examen de ce document ni de l'instruction que certains effets acoustiques du projet auraient été omis ou sous-évalués. Notamment, la circonstance que l'autorité environnementale a proposé, dans son avis rendu le 21 octobre 2015, en raison de la marge d'incertitude s'attachant aux prévisions de l'étude, " la réalisation de mesures acoustiques post-installation, pour s'assurer de la conformité du site par rapport à la réglementation en vigueur ", n'est pas de nature à établir l'existence d'une telle omission ou sous-évaluation. (...)

Les requérants, qui se bornent à renvoyer à l'avis de l'autorité environnementale, rendu le 21 octobre 2015, dont ils citent quelques extraits, ne remettent pas en cause les conclusions de cet avis qui conclut seulement à la nécessité d'une demande de dérogation pour destruction d'espèces protégées permettant de définir les mesures et suivis appropriés rendus nécessaires par la réglementation, sans remettre globalement en question l'étude d'impact. (...)

Il résulte de l'instruction qu'ainsi mesurée, la distance entre l'aérogénérateur E05 et les plus proches habitations du bourg de Sainte-Valière et certaines maisons isolées de la commune de Ginestas n'est pas inférieure à la limite susmentionnée de 500 mètres, ainsi d'ailleurs que le relève l'autorité environnementale dans son avis du 21 octobre 2015 ».

CAA Marseille, 17 juin 2019, req. n°18MA01474 : « Les requérants, qui se bornent à renvoyer à l'avis de l'autorité environnementale, rendu le 21 octobre 2015, dont ils citent quelques extraits, ne remettent pas en cause les conclusions de cet avis qui, s'il relève certaines insuffisances de l'étude dans la définition des enjeux sur les oiseaux et les chauves-souris ainsi que des mesures proposées pour réduire les impacts résiduels sur l'avifaune à un niveau faible, conclut seulement à la nécessité d'une demande de dérogation pour destruction d'espèces protégées permettant de définir les mesures et suivis appropriés rendus nécessaires par la réglementation en raison de ces insuffisances, sans remettre globalement en question l'étude d'impact. La référence faite à une étude générale menée par la ligue de protection des oiseaux parue en juin 2017 relative à la mortalité des oiseaux imputables aux éoliennes sur l'ensemble du territoire national ne remet pas en cause les constatations faites localement sur le site des aérogénérateurs contestés. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact en tant qu'elle n'appréhenderait pas suffisamment les enjeux liés aux oiseaux migrateurs et aux chiroptères doit être écarté.

Notamment, la circonstance que l'autorité environnementale a proposé, dans son avis rendu le 21 octobre 2015, en raison de la marge d'incertitude s'attachant aux prévisions de l'étude, " la réalisation de mesures acoustiques post-installation, pour s'assurer de la conformité du site par rapport à la réglementation en vigueur ", n'est pas de nature à établir l'existence d'une telle omission ou sous-évaluation ».

*CAA Bordeaux, 16 décembre 2019, req. n°18BX03138 : « 5. D'autre part, si les requérants soutiennent également que l'évaluation environnementale est insuffisante en ce qui concerne notamment l'impact sur les zones Natura 2000, **en se prévalant des critiques formulées par l'autorité environnementale dans son avis du 26 novembre 2015**, il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation comporte, en partie C, une évaluation environnementale du plan analysant les incidences de celui-ci sur l'environnement. En particulier, la partie C13 analyse les incidences du projet " au titre de Natura 2000 " en recensant les sept sites Natura 2000 qui sont susceptibles d'être impactés par le projet de plan local d'urbanisme et conclut à l'absence d'incidence notable potentielle sur ces espaces, **ce que ne remet pas en cause l'avis de l'autorité environnementale**. La partie C 124 analyse les objectifs du projet ainsi que les incidences positives et négatives attendues du document d'urbanisme sur son environnement. **Si dans son avis émis sur le plan local d'urbanisme, l'autorité environnementale a notamment considéré que l'analyse des incidences prévisibles du plan fondée sur un rapport entre les surfaces artificialisables au sein des sites d'inventaire ou de protection et la surface totale de ces sites ne constituait pas une***

véritable analyse des incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre du plan, l'autorité environnementale en tire comme seule conséquence que le plan local d'urbanisme ne pouvait dispenser les projets d'aménagement de la réalisation de l'étude d'impact prévue par l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Par ailleurs, à la suite de l'avis de l'autorité environnementale, Bordeaux Métropole a apporté des précisions supplémentaires sur les incidences du plan local d'urbanisme sur les sites Natura 2000. Enfin, les requérants n'apportent pas d'éléments susceptibles de démontrer l'insuffisance de l'évaluation environnementale en ce qui concerne les zones ZH. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de l'évaluation environnementale doit être écarté en toutes ses branches ».

De la même façon, dans un autre type de contentieux, il sera difficile de reconnaître l'erreur manifeste d'appréciation requise en particulier pour annuler un permis de construire sur le fondement de la violation de l'article R.111-21 du Code de l'urbanisme (article R.111-27 aujourd'hui), quand l'avis sera mitigé ou reconnaissant des mérites à l'étude. A ce titre, on pourra utilement consulter les décisions suivantes :

CAA Nantes, 12 novembre 2018, req. n°17NT01817 : « Au demeurant, dans son avis du 21 mai 2010, l'autorité environnementale s'est prononcée favorablement au projet, lequel " présente en l'état des impacts globalement acceptables sur l'environnement ", tandis que l'architecte des bâtiments de France a donné un avis favorable, le 19 juillet 2010, en assortissant son avis d'une prescription tenant à l'intégration du poste de transformation. Par ailleurs, s'il est vrai qu'un parc éolien existant et trois projets figurent dans l'aire d'étude, peuvent être source de covisibilités potentielles, le risque de saturation visuelle, notamment avec le site de Roscornea le plus proche, qui ne comporte que trois éoliennes, n'est pour autant nullement établi. Le préfet du Finistère a en outre prescrit, dans son arrêté, de renforcer l'intégration du poste de livraison, des voiries et des plateformes dans leur environnement. Dans ces conditions, en accordant le permis de construire contesté, le préfet du Finistère n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation ».

CAA Nantes, 1^{er} mars 2019, req. n°18NT00864 : « Ainsi, compte tenu de ce qui précède, et alors que le projet a fait l'objet d'avis favorables de l'autorité environnementale, de l'architecte des bâtiments de France et de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages de la Loire-Atlantique, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le préfet aurait entaché son arrêté d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions précitées de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme ».

Parfois même, le juge refuse l'erreur manifeste d'appréciation en dépit de l'établissement d'un impact par l'autorité environnementale :

CAA Nantes 8 mars 2019, req. n°18NT02284 : « 11. Il ressort des pièces du dossier que le plateau agricole accueillant le projet est " semi-ouvert" et " caractérisé par des parcelles de grandes tailles ". Il est bordé des Abers Benoit au sud et de Wrac'h au nord et est ainsi " entaillé depuis son centre vers ses extrémités par les petites vallées souvent peu profondes et encore très boisées ". L'étude d'impact indique, sans que cela soit utilement contredit, que " la zone d'étude n'est pas concernée par les périmètres de protections du site [des abers] " et que " la distance, l'encaissement de l'observateur et la végétation dense des bords de l'aber ne permettent aucune vision vers les éoliennes ". Par conséquent et alors même que l'autorité environnementale a mentionné dans son avis, que " l'implantation du parc éolien à proximité de l'Aber Wrac'h porte inévitablement atteinte au caractère naturel et à la protection du site classé pluricommunal des Abers ", le moyen tiré de ce que le préfet aurait commis une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme précité en délivrant les permis contestés doit être écarté ».

Une telle approche produit également des conséquences sur le contentieux des autorisations environnementales.

CAA Marseille 4 octobre 2019, req. n°18MA01980, et 18MA02314 : « Si l'autorité environnementale a relevé que le parc éolien en projet serait "très prégnant dans le paysage", en particulier depuis le lac de Charpal, elle a néanmoins relevé que les enjeux environnementaux du projet, notamment ses effets sur le paysage, étaient bien identifiés et pris en compte, soulignant l'aspect régulier de la distribution des éoliennes, de nature à permettre leur insertion dans le paysage, sans effet de surplomb compte tenue de la distance de 2,5 Km séparant les installations de la retenue d'eau.

(...)

9. Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé, pour annuler l'arrêté du préfet de la Lozère du 25 août 2015, sur ce que l'autorisation délivrée comportait des inconvénients tels pour la protection des paysages qu'elle méconnaissait les prescriptions des articles L. 181-3 et L. 511-1 du code de l'environnement.

(...)

24. Si l'autorité environnementale a relevé que la période de recensement des reptiles et des amphibiens, effectué lors de 3 sorties en septembre 2013 n'était pas optimale, il résulte de l'instruction que cette opération a été effectuée en complément de 22 autres sorties effectuées entre les mois d'octobre 2010 et septembre 2011 dont les résultats étaient joints à l'étude d'impact. A supposer que le recensement effectué n'ait pas été exhaustif, l'étude d'impact devait seulement analyser les caractéristiques essentielles du milieu naturel et l'évolution prévisible des espèces résultant de la réalisation du projet. Des mesures ont ainsi été prévues, selon les indications de l'étude d'impact, pour limiter, supprimer ou compenser l'impact des travaux, sur les amphibiens, notamment dans le cas de l'éolienne n° 1 située à 240 mètres d'une mare et de l'éolienne n° 4 qui doit être implantée à une centaine de mètres d'une zone humide. Ainsi, l'étude d'impact était sur

ce point suffisante, qu'il s'agisse tant de la description de l'état initial que des mesures compensatoires destinées à assurer la préservation de la population des reptiles et amphibiens.

(...)

29. Le pétitionnaire a exposé de manière très explicite la méthode qu'il a retenue pour élaborer l'étude d'impact du projet en litige, page 431 à 439 du document, laquelle est au demeurant celle préconisée par les services du ministère chargé de l'environnement dans " le guide 2010 de l'étude d'impact sur l'environnement des parcs éoliens ". Si l'autorité environnementale a relevé lors de l'examen de la demande un manque de clarté concernant les différents niveaux de sensibilité, notamment dans l'analyse des incidences du projet sur les chiroptères, elle n'a pas remis en cause globalement la méthode d'évaluation des enjeux, relevant que " dans l'état initial, l'évaluation des enjeux est cohérente et argumentée ". Il ne résulte nullement de l'instruction que la méthode retenue aurait, en l'espèce, conduit à sous-estimer les impacts du projet notamment sur l'avifaune et les chiroptères.

(...)

Toutefois, l'étude d'impact fait apparaître que l'implantation retenue évite au mieux les zones à forts enjeux, aucune espèce protégée de flore n'étant concernée et que dans le cas des deux aérogénérateurs situés à proximité d'habitats sensibles, des mesures de protections pertinentes ont été proposées, ainsi que l'a relevé l'autorité environnementale dans son avis du 11 juillet 2014.

(...)

Si les éoliennes 2 et 4 sont situées dans des zones de sensibilité forte pour l'avifaune et l'éolienne 8 à proximité d'un secteur à sensibilité très forte liée aux ascendances thermiques, l'autorisation contestée a prévu, tant dans la phase de construction que de fonctionnement, et conformément aux préconisations de l'autorité environnementale, des mesures adaptées avec la mise en place d'un dispositif de détection, d'effarouchement de l'avifaune et d'arrêt des machines pour toutes les éoliennes du parc, ainsi que des obligations de suivi renforcées ».

Les avis critiques

Les critiques de l'autorité environnementale ne suffisent pas à établir l'insuffisance de l'information du public, ou plus généralement de l'étude d'impact, a fortiori si le pétitionnaire en a tiré, même partiellement, les conséquences.

CAA Bordeaux, 11 février 2014, req. n°12BX02488 : « 14. Considérant que l'étude précise les différentes actions prévues par le plan de gestion des prairies humides mis en place avec l'association Indre Nature ; que, si les requérants se réfèrent à l'avis émis par l'autorité environnementale le 10 mai 2010, selon lequel l'étude aurait mérité d'être complétée en ce qui concerne les milieux naturels, en apportant plus d'éléments et de précisions quant à la protection des zones humides, il ne ressort pas des pièces du dossier que les données ainsi exposées présentaient des lacunes telles qu'elles

auraient nui à l'information du public ou qu'elles auraient pu exercer une influence sur le sens de la décision de la communauté d'agglomération castelroussine ».

CE, 22 juin 2016, req. n°388276 : « que s'il est soutenu, d'une part, que les informations relatives au bruit et aux vibrations figurant dans la partie de l'étude d'impact relative à l'ensemble du réseau du Grand Paris Express correspondent à une échelle régionale et ne permettent pas d'assurer l'information complète du public intéressé par la ligne faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique contestée, d'autre part, que l'avis de l'autorité environnementale et le rapport de la commission d'enquête établiraient l'insuffisance de l'étude d'impact sur ce point, il ressort des pièces du dossier que les informations figurant dans la partie de l'étude d'impact spécifiquement consacrée à la ligne 15 sud sont d'une précision suffisante pour assurer cette information ».

L'avis de l'autorité environnementale était pourtant assez critique sur ce point. On peut en effet y lire que « L'autorité environnementale en prend acte, mais rappelle que, s'agissant d'une étude d'impact préalable à une DUP, le public n'aura pas accès à toutes les informations utiles pour participer de manière éclairée à la prise de décision dans le domaine de l'environnement. Cette situation est d'autant plus regrettable que le dossier n'explique pas les raisons pour lesquelles il n'est pas possible d'attendre le résultat des études pour compléter l'étude d'impact³⁴⁵ et mener l'enquête publique préalable à la DUP »³⁴⁶.

CAA Versailles, 7 juin 2018, req. n°16VE01960-16VE01961 : « 4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la première étude d'impact déposée en mai 2013 a été complétée en juillet 2014 afin de prendre en compte l'avis de l'autorité environnementale mentionnée à l'article L. 122-1 du code de l'environnement et désignée par l'article R. 122-6 du même code ; que cette autorité environnementale a, d'une part, observé (page 4) que " le sondage S5 semble correspondre à la zone ayant accueilli une cuve de fioul, il est cependant le seul à ne pas avoir été analysé au-delà de 2 mètres, alors que les résultats montrent une très nette augmentation des taux de sulfates cumulés et fractions solubles jusqu'à deux mètres de profondeur (page 36) et que les sondages proches révèlent la présence d'une nappe d'eau souterraine à 3,80 m " ; qu'elle a préconisé au pétitionnaire de " préciser les points d'analyse manquants, de vérifier la pollution de la nappe souterraine " et de façon générale " recommande que, dans les étapes ultérieures du projet, soient réalisées des études complémentaires,

³⁴⁵ Il est effet habituel et normal qu'une étude d'impact préalable à une DUP fournisse une estimation, sur l'ensemble du fuseau d'étude, des niveaux de bruit atteints en phase de chantier (tunneliers, travaux de réalisation des gares) et en phase d'exploitation (gares et puits de ventilation), afin de les comparer aux seuils réglementaires de jour et de nuit, et d'en déduire les mesures à mettre en place le cas échéant, permettant de s'assurer, en phase chantier comme en phase exploitation, du strict respect des niveaux sonores réglementaires en vigueur, tout particulièrement à proximité des bâtiments sensibles (logements, écoles ou établissements de santé).

³⁴⁶ https://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/160120_-_Ligne_15_Est_GPE_93-94_-_delibere_cle7e94f7.pdf

notamment concernant les sols pollués " ; que si l'étude d'impact ainsi complétée, jointe au dossier d'enquête publique, reprend (page 65) la recommandation de l'autorité environnementale de réaliser le sondage S5 au-delà de 2 mètres de profondeur jusqu'au niveau de la nappe phréatique située à une profondeur de 3,80 m, elle n'en comporte pas l'analyse pour la raison que le sondage préconisé n'a pu être fait en raison de difficultés techniques non contestées ; que cette circonstance n'est pas, en l'espèce, de nature à elle seule à faire regarder l'étude d'impact comme insuffisante quant à la vérification de la pollution des sols ; que, d'autre part, le fait que des études complémentaires doivent être menées au gré des étapes de mise en oeuvre du projet suivant les recommandations de l'autorité environnementale, et comme s'y est d'ailleurs engagée la société d'économie mixte (SEM) Deltaville, aménageur du projet, dans un courrier du 6 janvier 2015 annexé à l'arrêté attaqué, n'est pas non plus de nature à rendre l'étude d'impact insuffisante et à avoir faussé l'appréciation du public ou celle de l'administration ; que, par suite, le moyen ne peut qu'être écarté ».

CAA Douai, 24 février 2020, req. n°18DA02080 : « L'existence, signalée par l'avis de l'autorité environnementale du 11 avril 2011, d'une cavité accueillant d'autres espèces que celles repérées sur le site mais située à une distance de 10 kilomètres de celui-ci ne suffit pas à caractériser une insuffisance de cette étude. Il ne ressort donc pas des pièces du dossier que l'étude présenterait des insuffisances quant à la méthodologie utilisée et à ses résultats, notamment en ce qui concerne l'habitat des chiroptères ».

La présence de mesures compensatoires

Le juge sera d'autant plus indulgent qu'il constate que des mesures compensatoires sont prévues.

CAA Nancy, 26 juin 2012, req. n°11NC00403 : « Considérant, en cinquième lieu, que si les requérants soutiennent que l'avis de l'autorité environnementale du 11 juin 2010 établit le caractère insuffisant de l'étude d'impact dès lors que le préfet de région a émis des réserves sur l'étude d'impact en ce qui concerne les rejets en hydrocarbures dans la rivière de la Chiers, il ressort de ladite étude que des mesures sont prises pour garantir les risques de pollution, et que les réserves émises ne démontrent pas le caractère insuffisant de l'étude d'impact, dès lors que ledit avis note que le dossier prend en compte les problématiques environnementales ».

CAA Nantes, 21 janvier 2020, req. n°18NT01972 : « En outre, l'étude de dangers réalisée par le pétitionnaire et validée par l'autorité environnementale a démontré que les risques de phénomènes dangereux sur le site de l'installation n'étaient pas susceptibles d'avoir des effets de surpression et des effets thermiques à l'extérieur du site. L'avis de l'autorité environnementale mentionne également que " des mesures et moyens de prévention et de protection seront mis en place sur le site et permettront d'atteindre un niveau de sécurité satisfaisant ". Ainsi, dans les circonstances de l'espèce, il ne résulte pas de l'instruction que l'omission dans l'étude d'impact de la

mention de la présence riveraine de la société International Energie sur la parcelle cadastrée section W no 69 ait pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou ait été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ».

Les compléments apportés par le maître d'ouvrage

Le juge sera indulgent s'il constate que des compléments seront apportés à un autre stade de la procédure.

CAA Lyon, 4 juillet 2019, req. n°17LY02106 : « 14. Dans la synthèse de son avis relatif au projet, l'autorité environnementale a estimé que le dossier, même si des précisions seraient nécessaires en ce qui concerne notamment la compensation de zones humides, présente une analyse correcte des enjeux environnementaux ainsi que les différents moyens de limiter les impacts du projet sur l'environnement (...) 16. L'autorité environnementale a relevé que l'étude d'impact, en ce qui concerne les aspects hydrauliques, n'est pas suffisamment précise faute de motiver le choix des sites retenus pour la compensation afin de les intégrer, éventuellement, dans les surfaces à acquérir. Elle a regretté par ailleurs que l'absence d'impact sur le niveau de la crue et la vitesse d'écoulement soit affirmée sans justification, ni indication des hypothèses retenues. S'agissant du ruissellement et de la modification des bassins versants, l'autorité environnementale a noté que l'étude d'impact mentionne des bassins et des fossés, mais que l'adéquation de ces dispositifs en termes d'abattement de la pollution est également affirmée sans justification. Toutefois, dès lors que le détail des calculs était prévu pour figurer dans le dossier de demande d'autorisation de travaux au titre des articles L. 214-1 du code de l'environnement issus de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, les données fournies à ce stade présentent un caractère suffisant pour assurer l'information complète du public et de l'autorité compétente pour se prononcer sur l'utilité publique du projet en toute connaissance de cause. Au demeurant, l'étude d'impact indique les débits de fuite pour chacun des bassins versants calculés conformément aux prescriptions imposées par les services de la police de l'eau, les dispositifs de collecte des eaux mis en place et le volume de rétention des bassins pour s'adapter à ces débits ».

Le juge sera d'autant plus indulgent que les constats précédents se cumulent.

CAA Marseille 4 octobre 2019, req. n°18MA01980, et 18MA02314 : « 24. Si l'autorité environnementale a relevé que la période de recensement des reptiles et des amphibiens, effectué lors de 3 sorties en septembre 2013 n'était pas optimale, il résulte de l'instruction que cette opération a été effectuée en complément de 22 autres sorties effectuées entre les mois d'octobre 2010 et septembre 2011 dont les résultats étaient

jointes à l'étude d'impact. A supposer que le recensement effectué n'ait pas été exhaustif, l'étude d'impact devait seulement analyser les caractéristiques essentielles du milieu naturel et l'évolution prévisible des espèces résultant de la réalisation du projet. Des mesures ont ainsi été prévues, selon les indications de l'étude d'impact, pour limiter, supprimer ou compenser l'impact des travaux, sur les amphibiens, notamment dans le cas de l'éolienne n° 1 située à 240 mètres d'une mare et de l'éolienne n° 4 qui doit être implantée à une centaine de mètres d'une zone humide. Ainsi, l'étude d'impact était sur ce point suffisante, qu'il s'agisse tant de la description de l'état initial que des mesures compensatoires destinées à assurer la préservation de la population des reptiles et amphibiens.

(...)

29. Le pétitionnaire a exposé de manière très explicite la méthode qu'il a retenue pour élaborer l'étude d'impact du projet en litige, page 431 à 439 du document, laquelle est au demeurant celle préconisée par les services du ministère chargé de l'environnement dans " le guide 2010 de l'étude d'impact sur l'environnement des parcs éoliens ". Si l'autorité environnementale a relevé lors de l'examen de la demande un manque de clarté concernant les différents niveaux de sensibilité, notamment dans l'analyse des incidences du projet sur les chiroptères, elle n'a pas remis en cause globalement la méthode d'évaluation des enjeux, relevant que " dans l'état initial, l'évaluation des enjeux est cohérente et argumentée ". Il ne résulte nullement de l'instruction que la méthode retenue aurait, en l'espèce, conduit à sous-estimer les impacts du projet notamment sur l'avifaune et les chiroptères.

(...)

Toutefois, l'étude d'impact fait apparaître que l'implantation retenue évite au mieux les zones à forts enjeux, aucune espèce protégée de flore n'étant concernée et que dans le cas des deux aérogénérateurs situés à proximité d'habitats sensibles, des mesures de protections pertinentes ont été proposées, ainsi que l'a relevé l'autorité environnementale dans son avis du 11 juillet 2014.

(...)

Si les éoliennes 2 et 4 sont situées dans des zones de sensibilité forte pour l'avifaune et l'éolienne 8 à proximité d'un secteur à sensibilité très forte liée aux ascendances thermiques, l'autorisation contestée a prévu, tant dans la phase de construction que de fonctionnement, et conformément aux préconisations de l'autorité environnementale, des mesures adaptées avec la mise en place d'un dispositif de détection, d'effarouchement de l'avifaune et d'arrêt des machines pour toutes les éoliennes du parc, ainsi que des obligations de suivi renforcées. »

Il importe donc que l'autorité environnementale adopte un positionnement clair : chaque qualité reconnue à une étude d'impact sera susceptible de conduire le juge à minimiser, à relativiser ses failles, et ce d'autant plus qu'elles ne seront pas corroborées par les autres acteurs.

3. Les limites résultant de l'absence d'obligation de transmettre à l'autorité environnementale pour avis les réponses apportées à ses observations par le maître d'ouvrage

La jurisprudence est sans ambiguïté et fait preuve d'une belle constance. Neuf décisions au moins ont été identifiées, affirmant que « les dispositions (applicables) n'imposent pas de soumettre à l'autorité compétente en matière d'environnement les éléments complémentaires que produit le pétitionnaire, à la suite d'un avis qu'elle a rendu, en vue d'assurer une meilleure information du public et de l'autorité chargée de statuer sur la demande d'autorisation » (Cf. CE, 3 novembre 2016, req. n°392428 ; CAA Nantes, 15 mai 2017, req. n°16NT02321 ; CAA Nantes, 20 juin 2017, req. n°16NT02757 ; CE, 28 juin 2017, req. n°400009 ; CAA Nantes, 2 octobre 2017, req. n°16NT03382 ; CAA Nantes, 3 avril 2018, req. n°17NT01735, 17NT01851, 17NT01943 ; CAA Bordeaux, 20 novembre 2018, req. n°16BX02661 ; CE, 24 juillet 2019, req. n°421139 et 421143 ; CE, 21 octobre 2019, req. n°421134).

Mais cette solution rigoureuse est assortie d'une exception : ainsi, si une telle transmission n'est pas obligatoire, le juge admet qu'elle peut s'imposer dans les cas où les lacunes étaient telles que l'autorité environnementale n'était pas en mesure de rendre un avis.

« il n'en serait autrement que dans le cas où les éléments complémentaires produits par le pétitionnaire seraient destinés à combler des lacunes de l'étude d'impact d'une importance telle que l'autorité environnementale ne pouvait, en leur absence, rendre un avis sur la demande d'autorisation, en ce qui concerne ses effets sur l'environnement »³⁴⁷.

Ainsi, le Conseil d'Etat censure les décisions de Cour d'appel concluant à l'annulation alors que cette condition n'est pas remplie.

cf. CE, 3 novembre 2016, req. n°392428 : la cour avait jugé « alors que le dossier sur lequel l'autorité environnementale s'est prononcée ne comprenait pas de telles lacunes, que l'avis de cette autorité sur le projet de parc éolien avait été irrégulièrement rendu, motif pris de ce que le dossier sur lequel elle s'est prononcée était incomplet en l'absence des éléments complémentaires qu'elle avait sollicités ».

De même, le Conseil d'Etat censure les décisions de Cour d'appel qui concluent à l'annulation sans vérifier que cette condition est remplie :

Cf. CE, 28 juin 2017, req. n°400009 : « en jugeant, sans rechercher si le dossier sur lequel l'autorité environnementale s'était prononcée comportait de telles lacunes, que l'avis de cette autorité sur le projet d'unité de production photovoltaïque avait été irrégulièrement rendu, dès lors que le dossier sur lequel elle s'est prononcée était incomplet en l'absence des éléments complémentaires qu'elle avait sollicités, la cour a commis une erreur de droit ».

On peut d'ailleurs relever que l'autorité environnementale elle-même peut mettre en évidence une telle carence dans son avis, neutralisant ainsi les risques de dérives les plus graves associés à une

³⁴⁷ Cf. notamment CE, 21 octobre 2019, req. n°421134.

telle solution. Ainsi, face à un dossier particulièrement lacunaire (en l'espèce la demande d'autorisation environnementale d'opérations de dragage sur le canal du Rhône au Rhin et le Doubs présentée par Voies navigables de France (VNF)), l'autorité environnementale n'hésite pas à conclure au fait qu'elle devra de nouveau être saisie pour avis, n'étant pas en mesure de se prononcer tant l'évaluation est éloignée des exigences réglementaires. Elle affirme ainsi que « Le dossier est incomplet sur de nombreux sujets. Il ne comporte pas tous les éléments requis par la réglementation. (...) Le document joint au dossier n'est donc pas une étude d'impact et le dossier n'est donc pas conforme à l'article R. 122-7-I du code de l'environnement. Dès lors, l'autorité environnementale n'est pas en mesure de rendre un avis au sens de l'article R. 122-7-II du même code sur le dossier présenté. *A fortiori*, il ne comporte pas les informations nécessaires pour permettre au public d'être correctement informé des opérations couvertes par le plan et de participer au processus de décision. L'autorité environnementale ne peut rendre un avis que sur une étude d'impact conforme à l'article R. 122-5 du code de l'environnement, sur laquelle elle devra être à nouveau saisie »³⁴⁸.

Sans obligation de transmettre à l'autorité environnementale pour avis les réponses apportées par le maître d'ouvrage à ses observations, l'autorité environnementale ne pourra pas vérifier la sincérité ou la pertinence de la réponse apportée. Certes, le juge s'attache à vérifier que les précisions apportées par le maître d'ouvrage sont pertinentes³⁴⁹, mais il ne dispose pas, par hypothèse, des compétences techniques pour apprécier pleinement la qualité des réponses. Cela est d'autant plus regrettable que très souvent, c'est au nom des compléments et précisions apportés par le maître d'ouvrage que le juge acceptera de valider la qualité de l'étude d'impact.

Dans la même logique, les correctifs ou compléments apportés par le maître d'ouvrage ne seront pas considérés comme des modifications du projet justifiant une nouvelle enquête publique.

On peut noter que le juge, s'agissant de « la réécriture du résumé non technique de l'évaluation environnementale, conformément aux recommandations de l'autorité environnementale » l'a considérée comme « dépourvue d'incidence sur l'économie générale du schéma directeur » et réfuté conséquemment l'irrégularité de la procédure (Cf. CE, 23 octobre 2015, req. n°375814). Une telle solution est discutable dans la mesure où la qualité de l'information du public repose essentiellement sur la qualité du résumé non technique, pièce essentielle à l'appréhension des enjeux par un public non initié (cible majoritaire de ce type de procédures), et où la recommandation de l'autorité environnementale était en l'espèce justifiée par des carences importantes. On peut en effet lire dans l'avis de l'autorité environnementale que :

« Dans son état actuel, le résumé non technique ne répond pas à ces exigences. En particulier, il n'aborde pas le fond des thèmes qu'il est sensé résumer. Il se contente, la plupart du temps, de décrire le contenu de l'évaluation environnementale, sans indiquer les choix qui ont été effectués. Ainsi par exemple (p. 21), l'état initial de l'environnement et son évolution tendancielle sont renvoyés à l'établissement des 4

³⁴⁸ Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le plan de gestion pluriannuel des opérations de dragage du Canal du Rhône au Rhin (21-25-39), n°2022-48, du 9 février 2023, https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/230208_pgpod_du_canal_du_rhone_au_rhin_delibere_cle247e96.pdf

³⁴⁹ Cf. CAA Lyon, 15 octobre 2013, req. n°13LY00894, précitée.

cartes de synthèse figurant dans le rapport d'évaluation environnementale. Il en est de même pour les incidences et les justifications des choix. Pour ce dernier point, rien n'est dit quant au choix ayant conduit à densifier les espaces déjà urbanisés ou les sites proches des futures gares du Grand Paris express, par exemple.

L'autorité environnementale recommande de réécrire le résumé non technique en reprenant les points obligatoires du rapport d'évaluation environnementale et en décrivant la manière dont celle-ci a été effectuée. Elle recommande, en outre, de compléter le résumé non technique au regard des recommandations émises dans l'avis et de préciser les éléments qui ont fondé ses analyses et ses choix.

Par ailleurs, le résumé non technique devant pouvoir constituer auprès du public un document synthétique autonome, elle recommande d'y inclure les représentations cartographiques nécessaires à sa compréhension par le public »³⁵⁰.

Or de tels griefs auraient pu conduire le juge à considérer que l'information ainsi délivrée au public était insuffisante.

Dans le même sens, on peut citer :

CAA Nantes, 8 mars 2017, req. n°13NT01532 : « 7. Considérant, en deuxième lieu, que la circonstance que la SEMDO a apporté des éléments de réponse aux observations formulées par l'autorité environnementale dans son avis du 3 octobre 2011, postérieurement à la désignation, le 14 octobre 2011, des membres de la commission d'enquête et de l'édiction de l'arrêté prescrivant l'ouverture de l'enquête est sans influence sur la régularité de l'enquête alors, en outre, qu'il n'est pas contesté que ces éléments de réponse ont été portés à la connaissance du public. (...)

14. Considérant, d'autre part, que si, le 8 novembre 2011, postérieurement à l'arrêté du préfet du Loiret du 19 octobre 2011 portant ouverture de l'enquête publique, la SEMDO a joint, ainsi qu'il a été dit au point 7, au dossier d'enquête " un complément à la notice explicative ", ces éléments complémentaires qui visaient seulement à répondre à certaines observations relevées par l'autorité environnementale dans son avis du 3 octobre 2011, notamment sur la compatibilité du projet avec le règlement de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et ne comportaient aucune modification du projet, n'imposaient pas de recueillir de nouveau l'avis de l'autorité environnementale, ni celui des autres autorités ou services ayant déjà été consultés sur le projet de sorte que le moyen tiré de ce que les avis émis portaient sur un dossier d'enquête incomplet ne peut qu'être écarté ».

Si le juge n'exige pas en principe que les éléments réponses soient soumis à nouvel avis de l'autorité environnementale, empêchant cette dernière d'apprécier la validité de ces réponses, il n'en reste pas moins à l'écoute des critiques qui peuvent être émises à cet égard par d'autres

³⁵⁰ Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet de schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), du 13 mars 2013, n°2012-85, p.22, https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/008744-01_avis-delibere_ae_cle1fc536.pdf

personnes consultées et ne se laisse pas nécessairement convaincre par les réponses apportées par le maître d'ouvrage.

*CAA Nantes, 20 octobre 2017, req. n°15NT01756 : « que l'autorité environnementale, dans son avis du 1er juin 2010 a estimé que la cité fortifiée de Bourg-le-Roi constitue " un cadre architectural patrimonial majeur ", " au coeur d'une structure paysagère (...) devenue des plus ouvertes " d'où " contrairement à ce qu'affirment les développements du dossier, les éoliennes seront particulièrement visibles ", le bocage ne permettant pas de les dissimuler ; que cet avis précise, également, que les impacts du projet " sont notables, contrairement à ce que le dossier établit ", pour le château de Courtilloles, en raison de " son implantation en balcon, qui lui fait bénéficier d'un très large panorama et représente un point focal pour les résidents et usagers de passage dans un périmètre étendu " et que " ce monument historique se trouverait en forte co-visibilité avec le parc éolien lui-même positionné dans un espace ouvert et sur un versant du plateau très visible " ; **que le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire, consulté sur " les éléments de réponse à l'avis de l'autorité environnementale " apportés par la société bénéficiaire, a précisé, dans une lettre du 19 octobre 2010, que ces éléments confirment " la co-visibilité entre le projet et les éléments du patrimoine, constitués par le château de Courtilloles et la petite cité de Bourg-le-Roi. Dans le premier cas, outre cette co-visibilité latérale, l'implantation d'un parc amènerait une forte concurrence visuelle entre les deux éléments que constituent le château en situation de balcon et le projet de parc éolien qui serait implanté en position centrale de cette petite plaine du sud d'Alençon. Dans le deuxième cas, cette co-visibilité porte sur un site faisant l'objet d'un fort et long effort de rénovation de son enceinte fortifiée et devant bénéficier en outre d'un abattage du boisement de pins de sa butte médiévale avec les vestiges du château qui offrira de ce fait un point de vue encore plus intéressant " ; que cet avis indique, en outre, qu'au vu de ces éléments, l'architecte des bâtiments de France " a confirmé (...) qu'il maintenait son appréciation initiale d'incompatibilité entre ces éléments patrimoniaux et le projet de parc éolien " ;***

4. *Considérant que la société requérante se borne à faire valoir que le secteur d'implantation se caractérise par des paysages ouverts où se pratique l'agriculture intensive et est marqué par de nombreux signes d'anthropisation, tels que l'autoroute A 87 et la ligne à haute tension, " la seule présence de monuments historiques " ne permettant pas " de considérer que les lieux avoisinants le projet présentent un intérêt paysager particulier " et en se référant à l'étude d'impact dont l'autorité environnementale, dans son avis du 1er juin 2010, a cependant souligné les insuffisances, que les éoliennes ne seront pas visibles depuis l'enceinte fortifiée de Bourg-le-Roi, que le château de Courtilloles ne présente pas d'intérêt particulier autre que local et qu'aucune atteinte ne sera portée au château ; que ce faisant, elle n'apporte pas d'éléments de nature à remettre en cause les appréciations concordantes de l'autorité*

environnementale, du service départemental de l'architecture et du patrimoine et du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays-de-la-Loire sur les impacts du projet de parc éolien ; que, par suite, et alors même que la commission départementale des sites, qui a estimé que le projet était en partie masqué par le bocage depuis la porte de Saint-Rémy de l'enceinte fortifiée de Bourg-le-Roi et qu'il n'existe pas de confrontation visuelle directe avec la façade principale du château, a émis un avis favorable au projet, le préfet de la Sarthe, en délivrant les permis de construire trois éoliennes sur le territoire des communes de Bethon et de Cherizay, a entaché ses décisions d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme et, en délivrant le permis de construire trois éoliennes et un poste de livraison sur le territoire de la commune de Champfleur, a méconnu les dispositions de l'article A 11 du règlement du plan local d'urbanisme de cette commune ».

Les résultats issus de cette analyse montrent donc l'importance de la rédaction des avis d'études d'impact, la jurisprudence étant en cours de constitution en ce qui concerne les éléments pouvant justifier un rejet du recours pour insuffisance de l'étude d'impact.

Ces résultats inédits ont vocation à être restitués auprès des membres des autorités environnementales, sous une forme à définir en concertation avec les intéressés. Nous souhaitons nous y employer dans le cadre de la valorisation du présent rapport qui sera faite au cours de l'année universitaire 2023-2024.

Chapitre 10. Quelle est l'influence des avis d'autorité environnementale ?

Analyse de la trajectoire de 40 avis

Qu'il s'agisse de l'Ae ou des MRAe, le constat est partagé d'un manque de visibilité quant aux suites données aux avis de l'autorité environnementale. Notre objectif au démarrage de la recherche PEGASE était d'analyser la trajectoire d'une quinzaine d'avis, comme indiqué lors de la première réunion du comité de suivi de la recherche (29 août 2019).

Notre méthodologie se distingue en plusieurs points d'autres manières d'appréhender ces avis qui se positionnent autour de deux stratégies d'enquête :

D'un côté, quelques travaux de recherche ont cherché à réaliser une analyse quantitative d'un nombre important d'avis sur la base des chiffres indiqués dans les rapports annuels : il s'agit d'analyses secondaires de données quantitatives, qui ne prennent pas en compte le contenu de ces avis mais s'appuient uniquement sur les données quantitatives issues des rapports existants de la part des autorités environnementales³⁵¹.

Une méthodologie a été élaborée par le CEREMA, pour les seuls avis de l'Ae (avant la création des MRAe). Elle repose sur l'analyse de la prise en compte des avis, recommandation par recommandation, sur la base d'une analyse documentaire approfondie complétée par une campagne d'entretiens semi-directifs.

Comme on va le voir, notre méthodologie peut être qualifiée d'*intermédiaire* mais reste plus proche de la démarche du CEREMA puisqu'elle exige une lecture et une analyse approfondie non seulement de l'avis en tant que tel mais également du mémoire en réponse (le cas échéant) du rapport du commissaire enquêteur et sur une recherche documentaire plus générale visant à

³⁵¹ Par exemple : Pour analyser la mise en oeuvre de la séquence ERC les auteurs adoptent "comme référence pour l'analyse de la mise en oeuvre les bilans de l'évaluation environnementale produits par les MRAe" Le rapport de recherche souligne "l'inconfort dans lequel se trouve l'Autorité environnementale et ses missions régionales : elles sont les garantes d'une interprétation exigeante des textes et poussent pour que les évaluations environnementales de plans et programmes gagnent en qualité, mais elles sont dans l'incapacité organisationnelle d'assurer un accompagnement vers ces objectifs". Voir Fanny Guillet et Romain Juillard, *Intégrer et rééquilibrer la séquence ERC dans l'aménagement du territoire : outils et mise en œuvre de l'action publique* (INTERSACT), page 92. Sur la base d'une estimation à 1 000 le nombre de dossiers reçus chaque année par l'Ae et les MRAe et le fait qu'environ 25 % font l'objet d'une absence d'avis, on obtient le chiffre de 700.

documenter l'effectivité de l'accès à l'information du public, et le niveau de conflictualité à travers une recherche dans la presse (en ligne).

Nous sommes finalement parvenus à analyser ce que nous avons d'abord appelé la trajectoire de 40 avis. À ce corpus de 40 cas viennent s'ajouter, même s'ils ne procèdent pas exactement de la même méthodologie, les 12 avis relatifs aux PPA étudiés, les 4 avis analysés en Pays-de-la-Loire, et tous les autres avis sur lesquels nous avons eu l'occasion de nous pencher pour une raison ou pour une autre : ce sont donc plus de 56 avis qui auront été étudiés au total.

A. La construction d'une méthodologie synthétique de suivi des avis

En 2015, le CEREMA, a été sollicité par l'Ae afin de proposer une méthodologie de suivi des suites données aux avis de l'Ae. Cette méthodologie a donné lieu à un rapport non publié (CEREMA 2016) qui tire les enseignements de l'expérimentation de la méthodologie sur cinq cas. Ces éléments nous ayant été transmis, avec l'accord du président de l'Ae, c'est donc sur la base de cette méthodologie, que nous avons pris le temps de tester et développer une nouvelle méthodologie adaptée à nos objectifs de recherche. Il nous convient d'exposer la méthodologie proposée le CEREMA pour présenter ensuite celle que nous avons définie et pourquoi elle nous paraît plus adaptée à nos objectifs de recherche.

1. La proposition CEREMA : Une méthodologie robuste mais complexe et lourde à mettre en œuvre

Le travail réalisé par le CEREMA a consisté à analyser cinq cas différents de dossiers ayant donné lieu à un avis et parfois à un cadrage préalable. L'étude s'est donc centrée sur l'Ae (rappelons qu'au moment de la commande en 2015, les MRAe n'avaient pas encore été créées). Sur cette base, une méthodologie de suivi des suites données aux avis de l'Ae a été proposée (CEREMA, 2016).

Ce travail a été riche d'enseignements pour notre recherche. Nous avons pu, d'emblée, nous appuyer sur ces résultats et aussi sur les recommandations du CEREMA qui avait identifié des points de vigilance. Les enseignements que nous avons tirés de ces documents sont nombreux, on en soulignera deux, en termes de méthodologie d'une part, et de résultats d'autre part.

Le rapport souligne de manière extrêmement précise et minutieuse les avantages et inconvénients du point de vue méthodologique des différents choix qui peuvent être opérés, en particulier en ce qui concerne la temporalité du suivi, le choix des dossiers, l'estimation du temps de travail nécessaire pour réaliser ce suivi.

- En ce qui concerne la temporalité du suivi : il apparaît qu'une analyse de la prise en compte des avis de l'Ae doit ne se positionner « ni trop tôt, ni trop tard », à savoir :
 - L'année suivant l'avis de l'Ae voire l'année n+2 pour les plans programmes ;
 - L'année n+2 ou n+3 pour les projets sauf si le mémoire en réponse suscite des questionnements importants auquel cas un suivi n+1 peut être pertinent
 - En ce qui concerne les cadrages préalables, le suivi doit se faire après l'avis de l'Ae sur le même dossier pour pouvoir prendre la mesure du degré de prise en compte des recommandations de l'Ae ; cependant un suivi sous forme d'échanges avec le MOA avant l'avis de l'Ae sur le même dossier peut aussi permettre de rappeler au MOA que ce cadrage existe.
 - Enfin le rapport suggère qu'une réactualisation du suivi au-delà de ces délais est nécessaire pour les projets, notamment pour vérifier l'effectivité des mesures ERC ; il est ainsi préconisé que l'analyse soit renouvelée une deuxième voire une troisième fois

- L'objectif du travail était également de proposer une méthodologie d'échantillonnage des dossiers à étudier. Sur ce point, l'étude du CEREMA conclut que « l'élaboration d'échantillonnage paraît complexe, prématurée et sujette à controverses en termes de robustesse statistique » (CEREMA, 2016, p.11). La complexité du sujet, la nature diversifiée des dossiers sont bien soulignées et a rendu difficile à l'époque le choix des cinq cas qui ont été étudiés.

- En ce qui concerne l'investissement nécessaire pour le suivi selon la méthodologie proposée, il est de 4 à 7 jours pour le suivi initial, et d'une demi-journée à 2 jours pour l'actualisation.

Concrètement, la méthode proposée par le CEREMA se compose d'un tableur et d'une trame de synthèse permettant d'obtenir des résultats homogènes pour et entre chaque cas.

Le tableur, proposé pour analyser chaque cas étudié, est organisé recommandation par recommandation. C'est donc le suivi de chaque recommandation contenue dans l'avis qui est suivie, avec un système de classement de ces recommandations sous deux rapports :

- Niveau d'importance de la recommandation : la méthodologie propose de hiérarchiser les recommandations en fonction de leur niveau d'importance, les recommandations les plus importantes étant généralement reprises dans la synthèse qui figure en amont de l'avis détaillé,
- Temporalité de la recommandation : un certain nombre de recommandations (recommandations de type A) portent sur des points à compléter ou améliorer en vue de l'enquête publique : par exemple, actualiser un résumé non technique jugé trop long et trop complexe ; d'autres recommandations portent sur des points plus substantiels qui vont au-delà de l'amélioration du déroulé de l'enquête publique (recommandations de type B).

C'est donc la trajectoire de chaque recommandation qui est étudiée sur la base d'une analyse documentaire et d'entretiens complémentaires auprès des acteurs du dossier : MOA, commissaire enquêteur, services de l'Etat...

Au-delà du constat de la prise en compte ou non des recommandations émises dans les avis, la question du « pourquoi » une recommandation est ou non suivie est également discutée dans le rapport qui préconise de compléter l'analyse documentaire par des entretiens avec les acteurs du dossier.

Afin de vérifier la faisabilité de l'utilisation de cette méthodologie, nous l'avons testée sur une dizaine de cas durant l'année 2019/2020. Cette phase de test, tout en confirmant la qualité de la proposition méthodologique du CEREMA, a également permis de mettre en évidence plusieurs inconvénients et difficultés liées à cette approche :

- La première difficulté renvoie à la lourdeur de la méthodologie : elle est très consommatrice en temps, elle ne permet pas de travailler sur un grand nombre de cas, et oblige donc à sélectionner avec soin les cas étudiés.
- Elle ne donne pas d'orientations en ce qui concerne les critères de choix des cas à privilégier.
- Enfin, la granularité fine de la méthode, avec une analyse recommandation par recommandation, rend difficilement lisibles et appropriables les résultats. Cette approche rend malaisée la formulation d'une appréciation à la fois globale, précise mais synthétique et concise, de la manière dont les avis sont ou non pris en compte et des interprétations possibles des configurations mises en évidence.

À l'issue de cette phase de test, nous avons donc choisi de ne pas retenir la méthodologie du CEREMA. Nous avons élaboré une nouvelle méthodologie de travail visant à aboutir à une présentation synthétique de l'analyse de chaque cas qui nous a permis d'analyser un nombre plus conséquent de dossiers.

2. La conception d'une méthodologie synthétique spécifique à PEGASE

Dans le cadre de la recherche PEGASE, nous avons finalement opté pour une méthodologie qui s'inspire largement de ce travail, mais qui a été revue, testée, modifiée pour être à nouveau testée... Cette démarche par essai-erreur a trouvé un cadre propice à travers une unité d'enseignement sur l'évaluation environnementale au sein d'une année de spécialisation du cursus ingénieur

AgroParisTech³⁵². Dès le début de la recherche PEGASE, nous avons intégré l'utilisation de notre méthodologie de suivi des avis à cet enseignement, et chaque année de 5 à une douzaine d'avis ont été étudiés et ont permis à une centaine d'étudiants de se former à l'analyse de la place de l'évaluation environnementale dans les processus décisionnels en matière de projets, plans et programmes. Si chaque année du module nous avons analysé différents cas et régions, pendant l'une d'entre elle nous avons fait un focus sur la région Haut de France grâce à un partenariat avec la présidente de la MRAe, Mme Correze-Lenée et la MRAe et un stagiaire de M2, Valentin Lanusse-Cazale, financé par la DREAL Hauts de France pour tester cette méthodologie.

Tout au long de la recherche, nous avons ainsi testé des formats légèrement différents de notre méthodologie simplifiée, en veillant à couvrir une diversité de types d'avis :

- Des projets, mais aussi des plans et programmes, comprenant mais ne se limitant pas à des documents d'urbanisme
- Des avis de MRAe mais aussi des avis de l'Ae ; en ce qui concerne les avis MRAe, nous avons privilégié un ancrage régional du fait notamment de la facilité de l'accès au terrain permis par la collaboration avec la Présidente de la MRAe des Hauts de France.
- Des avis couvrant une période temporelle large, allant de 2013 à 2021
- Des avis concernant des territoires diversifiés (rural/péri-urbain, urbain ; littoral, etc....)
- Des avis ayant été couverts par les médias voire ayant suscité une contestation, et des avis plus discrets ; nous avons veillé à ce que notre corpus comporte des avis critiques, tout comme nous avons veillé à ce qu'il comporte des avis moins critiques, mais sans en faire un critère de sélection, ce qui est également garanti par la proportion importante d'avis choisis par ou avec la MRAe Hauts-de-France.

La représentativité de nos 40 cas ne tient donc pas à une représentativité statistique, dont nous sommes convaincus, à l'issue de notre recherche, qu'elle ne peut être qu'illusoire s'agissant des avis des autorités environnementales, et ce pour au moins deux raisons :

- Toute démarche rigoureuse d'échantillonnage statistique impliquerait en effet l'existence de données de référence concernant l'ensemble du corpus étudié, or ces données ne sont pas disponibles.
- La diversité des configurations entre types de dossiers (projets, plans et programmes ; types de projets ; types de plans et programmes...) et types d'autorités environnementales compétentes sur ces derniers rend toute démarche de ce type vaine si l'ambition est de couvrir toutes les Ae depuis leur création, comme dans notre cas ; elle peut, éventuellement, avoir un sens en délimitant un corpus précis sur lequel des données existent et sont accessibles : par exemple, pour étudier les avis relatifs à un type de dossiers sur une période bien délimitée dans une région donnée.

³⁵² Il s'agit d'un module de 24h, sous la responsabilité de Cécile Blatrix et Nathalie Frascaria-Lacoste, au sein de la Dominante d'Approfondissement Science Politique, Ecologie et Stratégies (SPES), co-dirigée par Cécile Blatrix, Nathalie Frascaria-Lacoste, Ambroise de Montbel et Bruno Villalba.

- Enfin, l'évolution incessante du cadre juridique encadrant l'activité des autorités environnementales implique d'intégrer à tout processus de sélection d'avis, la prise en compte du cadre juridique sur la période étudiée. Le choix de la période étudiée est donc crucial pour délimiter une séquence homogène en ce qui concerne les règles de droit applicables.

Notre corpus d'avis n'est donc pas, et ne prétend en aucun cas être, représentatif d'un point de vue statistique. Il est en revanche, représentatif des 40 cas choisis afin de couvrir autant que possible la diversité des configurations, et ont été sélectionnés selon des logiques différentes.

Très concrètement en ce qui concerne les avis de la MRAe Hauts de France : 12 premiers avis pour des projets étudiés dans les Hauts-de-France (et essentiellement dans un département de la région Nord) ont été sélectionnés par la MRAe qui ne nous a pas dévoilé ses critères de sélection.

Les 40 avis suivis étudiés par Valentin Lanusse-Cazale dans le cadre de son stage auprès de la MRAe, visaient à compléter le suivi d'avis projets par des cas d'avis concernant des documents de planification. Ils ont été choisis par Valentin et le pôle évaluation environnementale de la DREAL, sur la base de l'analyse préalable du type de dossiers soumis à l'avis de la MRAe sur la période considérée. L'encadré ci-dessous présente les choix successifs opérés de façon plus détaillée.

Encadré : extrait du rapport de Valentin Lanusse-Cazale sur la démarche de sélection de 20 à 25 avis

La définition du corpus de dossiers étudiés posait plusieurs problèmes méthodologiques importants : quel cadre temporel adopté pour le choix des dossiers ? Combien de dossiers choisir ? Combien de chaque catégorie, projets et plans-programmes ? Sur quels critères faut-il les sélectionner ?

Le cadre temporel a été arrêté en premier. Considérant l'étude du CEREMA et son test effectué par l'équipe de recherche PEGASE, il a été décidé de se concentrer sur les dossiers d'une année, suffisamment proche pour intégrer les derniers changements institutionnels du fonctionnement du pôle évaluation environnementale de la DREAL et de la MRAe, mais suffisamment éloignée temporellement pour pouvoir bénéficier de documents disponibles et de la fin des procédures (d'autorisation pour les projets ou d'adoption pour les plans-programmes). Ainsi, il a été décidé de se concentrer sur l'année 2019 et le premier semestre 2020 pour les projets ICPE. Le choix de cette année est stratégique puisque le fonctionnement de la MRA et du pôle évaluation environnementale de la DREAL n'avaient, à quelques modifications près intervenues en 2020, pas trop évolué entre 2019 et 2021. De même, cette année présentait l'avantage de pouvoir bénéficier du recul d'une année et demie sur l'avancement des dossiers, ce qui a été jugé *a priori* suffisant pour l'envoi du mémoire en réponse, l'organisation de l'enquête publique et la parution de

l'arrêté préfectoral d'autorisation (pour les projets) et l'arrêté d'adoption (pour les plans-programmes) comme l'estimait déjà le CEREMA dans son étude de 2015-2016.

Ensuite, le choix des catégories de dossiers traités dans le cadre de l'étude a été décidé en fonction d'un degré de complexité raisonnable pour permettre le traitement du plus grand nombre de dossiers sans difficulté d'accès pour le stagiaire effectuant l'étude. En effet, les dossiers traités par la MRAe étant divers, variés, parfois très complexes et techniques, il a été décidé de se concentrer sur les dossiers projets et les plans locaux d'urbanisme, et donc d'écarter les autres plans-programmes parce que trop techniques et pas suffisamment représentatifs des dossiers traités par la MRAe au cours d'une année. Aussi, étant donné que, lorsque la MRAe décide de soumettre un plan/programme à évaluation environnementale dans le cadre de la procédure au cas-par-cas, elle donnera un avis plus détaillé dessus une fois l'évaluation environnementale réalisée, il a été décidé de ne retenir que les dossiers avis et pas les dossiers de cas-par-cas.

De plus, étant donné que l'étude des étudiant.e.s du master SPES s'était uniquement intéressée à des avis projets, il a été décidé de traiter davantage les plans d'urbanisme que les projets dans le cadre du stage pour vérifier si les résultats obtenus étaient similaires. Ensuite, pour aller plus loin dans le choix du corpus à étudier, il a fallu déterminer la représentativité de chaque type de dossiers au sein de l'ensemble des dossiers traités par la MRAe. Pour ce faire, il a fallu établir un état des lieux quantitatifs par type de dossiers sur l'année 2019.

Ainsi, selon le rapport d'activité de la MRAe Hauts-de-France, sur l'année 2019, la MRAe a rendu 112 avis sur des plans-programmes et 168 avis sur des projets, sur un total de 474 dossiers traités (le pôle Ae a traité lui 817 dossiers au total puisqu'il est également en charge des cas-par-cas projet pour le préfet).

Les avis plans-programmes représentent donc 23,6 % de l'ensemble des dossiers traités par la MRAe. Cette part est de 35,4% pour les avis projet. Néanmoins, ces chiffres ne représentent pas la charge de travail réelle pour les chargés de mission du pôle évaluation environnementale de la DREAL et les membres de la MRAe puisque l'instruction des avis demande beaucoup plus de temps de travail que les décisions après examen au cas-par-cas (souvent de l'ordre de 4 fois plus de temps pour les chargés de mission Ae).(...).

Enfin il a été décidé « de demander aux chargé.e.s de mission du pôle évaluation environnementale de la DREAL et aux membres de la MRAe d'établir une liste de dossiers, traités en 2019 et début 2020, suffisamment intéressants susceptibles de faire partie de l'étude. Les 66 dossiers composant ainsi ce premier corpus étaient choisis pour leur intérêt en termes d'enjeux et de représentativité du travail effectué au quotidien. Ils ont ensuite été répertoriés par types de dossiers, types de projets ou types de plans d'urbanisme, origine géographique, type de maître d'ouvrage et enjeux environnementaux.

Une fois cette classification effectuée, les dossiers ont été classés en quatre catégories, du plus intéressant au moins intéressant et cette liste a été présentée à la MRAe pour qu'elle choisisse les dossiers devant faire partie du corpus final pour l'étude. C'est à partir de ces

25 dossiers sélectionnés que s'est effectuée l'analyse documentaire, première phase importante de l'étude ». Valentin Lanusse-Cazale, pages 15-17.

Au total, notre corpus est constitué de 40 dossiers, dont 23 projets et 17 plans-programmes. La mission régionale d'autorité environnementale des Hauts-de-France s'est prononcée sur 28 d'entre eux, tandis que l'Ae s'est prononcée sur les 12 autres. L'enjeu est d'étudier l'impact de l'avis d'autorité environnementale sur les décisions établies.

Une grille d'analyse a été utilisée ainsi qu'une méthode de travail facilement appropriable sous réserve des pré-requis suivants :

- Une bonne connaissance préalable des grandes étapes du processus décisionnel, et de la place qu'y occupe l'évaluation environnementale,
- Une bonne connaissance des évolutions du cadre juridique entourant la production des avis par les autorités environnementales
- Une bonne connaissance des différentes exigences réglementaires quant à la forme et au contenu des dossiers. Ceci permettra de produire pour chaque cas, une fiche synthétique de 4 à 5 pages, rédigée selon une trame commune, de façon à faciliter la lecture et la mise en évidence des principales conclusions à retenir.
- Une familiarité avec le contenu des avis, qui passe par la lecture d'un nombre d'entre eux suffisamment diversifiés (qui peut varier en fonction de l'objectif recherché par l'analyse)

Notre travail a vocation à être diffusé et mobilisé par d'autres chercheurs comme par les acteurs qui le souhaitent. Dans le cadre de notre plan de gestion des données de la recherche (PGD), les outils permettant de s'approprier notre méthodologie seront publics. Des formes de valorisation sont également prévues, de même que la poursuite de notre analyse dans le cadre d'un dispositif d'observation et de suivi que nous souhaitons mettre en place et qui sera évoqué en conclusion de ce rapport.

Dans les pages qui suivent, nous allons présenter successivement les caractéristiques de notre corpus et les résultats issus d'une analyse quantitative. Puis, nous verrons les résultats issus de l'analyse qualitative de ces avis et de leur prise en compte dans la suite du processus décisionnel.

B. Présentation du corpus et analyse quantitative

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des avis étudiés.

Projet ou PP	Autorité environnementale	Date EI	Date avis Ae	Date mémoire en réponse	Dates EP	Date rapport CE	Date arrêté préfectoral
Bâtiment logistique Evin-Malmaison	MR Ae Hauts-de-France	04/18	18/07/18	02/08/18	22/10/18 – 21/11/18	19/12/18	10/05/19
ZAC Belle Femme	MR Ae Hauts-de-France	11/18	19/02/19	20/03/19	25/03/19 – 25/04/19		Non trouvé ³⁵³
AFAF Busnes-Lillers	MR Ae Hauts-de-France	10/18	18/12/18	01/19	21/01/19 – 21/02/19	18/03/19	Non trouvé
AFAFE Thenelles	MR Ae Hauts-de-France	02/18	17/04/18	05/18	21/01/19 – 21/02/19	14/03/19	02/12/19
PPER Authie	MR Ae Hauts-de-France	06/16	03/07/18	Non trouvé	28/01/19 – 28/02/19	26/03/19	04/10/19 / 25/10/19 ³⁵⁴
STEP Bourbourg	MR Ae Hauts-de-France	06/18	28/08/18	Non trouvé	19/11/18 – 19/12/18	15/01/19	05/04/19
ZEC Courant de l'Hôpital	MR Ae Hauts-de-France	02/18	28/08/18	12/18	Dossier d'EP non trouvé		24/06/19 ³⁵⁵
Centre logistique E-Valley	MR Ae Hauts-de-France	15/02/18 ³⁵⁶	18/07/18	Non trouvé	8/10/18 – 8/11/18	07/12/18	08/04/19
Port fluvial – Aire-sur-la-Lys	MR Ae Hauts-de-France	09/11/18	05/02/19	13/05/19	11/10/19 – 12/11/19	10/12/19	11/06/20
Plate-forme logistique Illies Salomé	MR Ae Hauts-de-France	11/16	17/05/18 ³⁵⁷	26/07/18	29/10/18 – 29/11/18	21/12/18	18/07/19
Entrepôt Prouvy	MR Ae Hauts-de-France	08/17	28/09/18	10/18	27/11/18 – 26/12/18	21/01/19	04/04/19
Entrepôt Maubeuge	MR Ae Hauts-de-France	10/08/18	22/10/18		04/02/19 – 04/03/19 ³⁵⁸	Sans objet	28/06/19
ZAC Triangle de Gonesse	Ae	Non indiqué	2/03/2016 ³⁵⁹	20/04/16	08/01/18 – 21/02/18 ³⁶⁰	13/07/18	21/09/16
Ligne ferroviaire	Ae	2018	23/01/13	Non	08/04/13 –	19/07/13	19/02/14

353 Seule l'approbation du Conseil municipal a été trouvée.

354 Le dossier concernant 2 départements, deux arrêtés préfectoraux ont été signés : la première date concerne la Préfecture du Pas-de-Calais, la seconde, celle de la Somme.

355 L'arrêté a été modifié le 07/10/19.

356 Version 1 étudiée par les étudiants, mais une seconde version a été achevée le 13/08/18.

357 Un second avis a été rendu le 22/10/18.

358 Pas d'enquête publique, mais une consultation du public de la même durée qu'une enquête publique.

359 Ce dossier a été complété le 22/03/2017.

360 Le Triangle de Gonesse est un espace où les projets et plans-programmes s'enchevêtrent. Un premier projet de ZAC a été présenté en 2016, mais il n'y a pas eu d'enquête publique, celle-ci étant facultative pour les ZAC. Une enquête publique s'est tenue au sujet du PLU de Gonesse en 2017 pour permettre l'implantation d'EuropaCity. Celle-ci a donné lieu à un avis négatif du commissaire-enquêteur. Il est question ici de l'enquête publique relative au second projet présenté de ZAC du Triangle de Gonesse.

Oloron-Bédous				trouvé	13/05/13		
CDG Express	Ae	2007	06/04/16	09/09/16	08/06/16 – 12/07/16	Non indiqué	11/02/19
Charte PNR Morvan	Ae		24/04/19	04/19	09/05/19 – 23/06/19	07/19	27/05/21
Ligne 17 GPE	Ae	Non indiqué	02/12/15 ³⁶¹	Hiver 2015-2016	25/04/16 – 31/05/16	27/07/16	Non trouvé
Vignoble Belle-Île	Ae	2018	18/11/20	03/21	17/05/21 – 17/06/21	18/05/21	08/11/21
ZAC Charenton-Bercy	Ae	05/20	23/12/20	07/21	30/08/21 – 28/09/21 ³⁶²	Sans objet	23/09/22
Concession CNR du Rhône	Ae	Non indiqué	08/07/20	11/12/20	Des concertations, pas d'EP		Printemps 2021
PSN PAC 2023-2027	Ae	Sans objet ³⁶³	20/10/21	12/11/21	Pas d'EP ³⁶⁴		Sans objet ³⁶⁵
Prélèvement d'eau Marais Poitevin	Ae		20/01/16	Non trouvé ³⁶⁶	15/02/16 – 16/03/16	11/04/16	12/07/16
Ligne 18 GPE	Ae	10/17	21/10/15	Hiver 2015-2016	21/03/16 – 26/04/16	13/07/16	20/12/18
PAR Nitrates Bretagne 2018-2021		Pas d'EP ³⁶⁷	30/05/18	18/08/18	18/06/18 – 18/07/18 ³⁶⁸	27/07/18 ³⁶⁹	02/08/18
PLU Verneuil-en-Halatte	MRAe Hauts-de-France		19/02/19	04/19	3/06/19 – 5/07/19	31/07/19	22/11/19
PLUi Maubeuge	MRAe Hauts-de-France	07/02/18	12/06/19	11/19	5/09/19 – 7/10/19	30/10/19	12/12/19
PLU La Fère	MRAe Hauts-de-France	18/02/19	06/06/19	Sans objet ³⁷⁰	Documents non trouvés ³⁷¹		Document non trouvé ³⁷²
PLUi Val-de-Somme	MRAe Hauts-de-France		13/08/19	Date indisponible	27/11/19 – 02/01/20	31/01/20	05/03/20
PLU Fleurines	MRAe Hauts-de-France		24/09/19	Date indisponi	25/11/19 – 04/01/20	01/02/20	05/03/20

361 C'est ce dossier qui a été étudié par les étudiants. Il a été actualisé en 2018 et en 2020.

362 L'enquête publique est facultative pour les ZAC. Elle a néanmoins, en l'occurrence, été fortement recommandée par l'Ae au regard des enjeux. Finalement, ce n'est pas une enquête publique qui s'est tenue mais une procédure de participation du public par voie électronique.

363 Un diagnostic a été réalisé de février 2019 à décembre 2020.

364 Une participation du public ouverte début novembre 2021, et un débat public qui s'était tenu avant, du 23 février au 3 avril, puis du 1er septembre au 7 novembre 2020.

365 Transmission du PSN à la Commission européenne le 22/12/2021, dernière version suite à des échanges entre les autorités françaises et la Commission européenne le 15/07/2022, adoption le 31/08/2022.

366 Il est possible qu'il n'y ait pas eu de mémoire en réponse. Le maître d'ouvrage a, en revanche, apporté une réponse après l'enquête publique.

367 Concertations du 8/11 au 6/12/17. Bilan par le garant le 5/01/18.

368 Une consultation publique, pas d'enquête publique.

369 Rapport sur la consultation et décision de la DREAL.

370 Pas de réponse du pétitionnaire (confirmé à Valentin par téléphone), en dépit des dispositions de l'article L122-9 du code de l'environnement.

371 Ni trouvés, ni communiqués par la mairie.

372 Ni trouvé, ni communiqué par la mairie.

				ble			
PLU Boves	MRAe Hauts-de-France	08/07/19 ³⁷³	29/10/19	Date indisponible	09/11/19 – 10/12/19	23/01/20	Date indisponible
PLU Caudry	MRAe Hauts-de-France	25/09/18 ³⁷⁴	10/12/19	Date indisponible	23/10/20 – 23/11/20	21/12/20	16/03/21 ³⁷⁵
PLU Berry-au-Bac	MRAe Hauts-de-France	18/06/18 ³⁷⁶	21/01/20	Date indisponible	07/01/20 – 07/02/20	28/02/20	Date indisponible
PLU Fouquereuil	MRAe Hauts-de-France		28/01/20	Date indisponible	28/09/20 – 28/10/20	25/11/20	13/04/21 ³⁷⁷
PLU Mouflers	MRAe Hauts-de-France		17/03/20	27/04/20	17/08/20 – 17/09/20	28/09/20	14/10/20 ³⁷⁸
ZAC Saint-Sauveur	MRAe Hauts-de-France		12/02/19	Date indisponible	22/02/19 – 08/03/19	Date indisponible	Date indisponible
Tropicalia	MRAe Hauts-de-France	22/05/18	01/08/19	Date indisponible	Sans objet ³⁷⁹		Date indisponible
Entrepôt logistique Mouflers	MRAe Hauts-de-France		17/10/19	Date indisponible	03/11/20 – 04/12/20	02/01/21	Date indisponible
Usine laine de roche	MRAe Hauts-de-France	30/09/19 ³⁸⁰	09/12/19	12/19	14/10/20 – 27/11/20	27/12/20	31/03/21
Centre de déchets Breuil-le-Sec	MRAe Hauts-de-France		24/01/20	Date indisponible	03/11/20 – 04/12/20	02/01/21	25/05/21
Parc éolien du Chemin Perdu	MRAe Hauts-de-France		20/01/20	31/01/20	31/08/20 – 02/10/20	30/10/20	05/03/21 ³⁸¹

Tableau 17 : Les 40 dossiers étudiés et les étapes étudiées

373 Arrêté municipal d'élaboration du PLU.

374 Décision de la MRAe de soumettre la révision du PLU à évaluation environnementale.

375 Adoption déclaration de projet emportant MEC du PLU commune de Caudry.

376 Décision de la MRAe de soumission à évaluation environnementale.

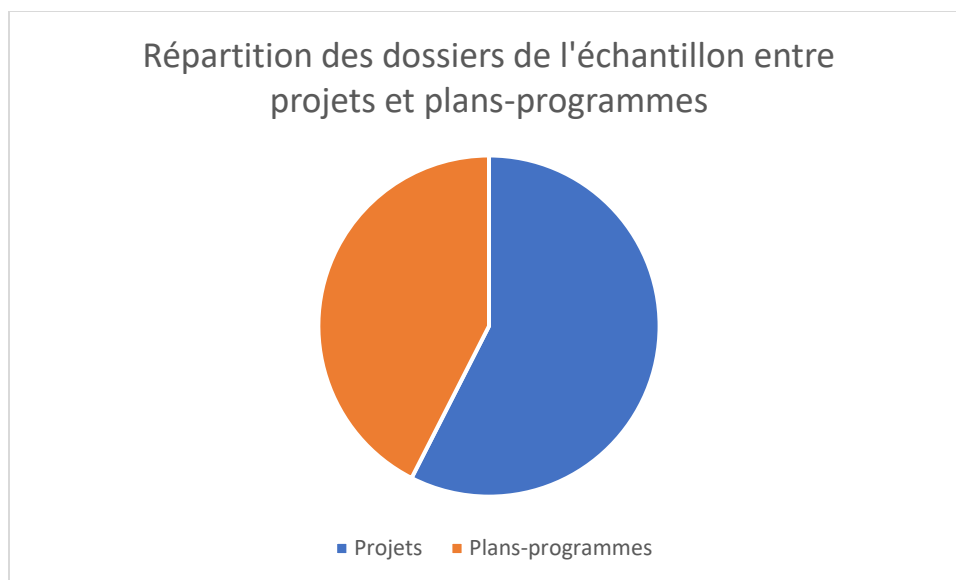
377 Approbation du PLU de Fouquereuil par le conseil communautaire de la communauté de communes de Béthune Artois Lys Romane.

378 Arrêté municipal d'adoption de déclaration de projet emportant MEC du PLU.

379 Pas d'EP, une consultation du public par voie électronique mise en place par les mairies de Rang-du-Fliers et Verton, conformément à la législation en vigueur.

380 Dépôt demande autorisation exploitation projet par Rockwool SA.

381 Arrêté préfectoral de refus, seul cas de la sorte de l'échantillon.



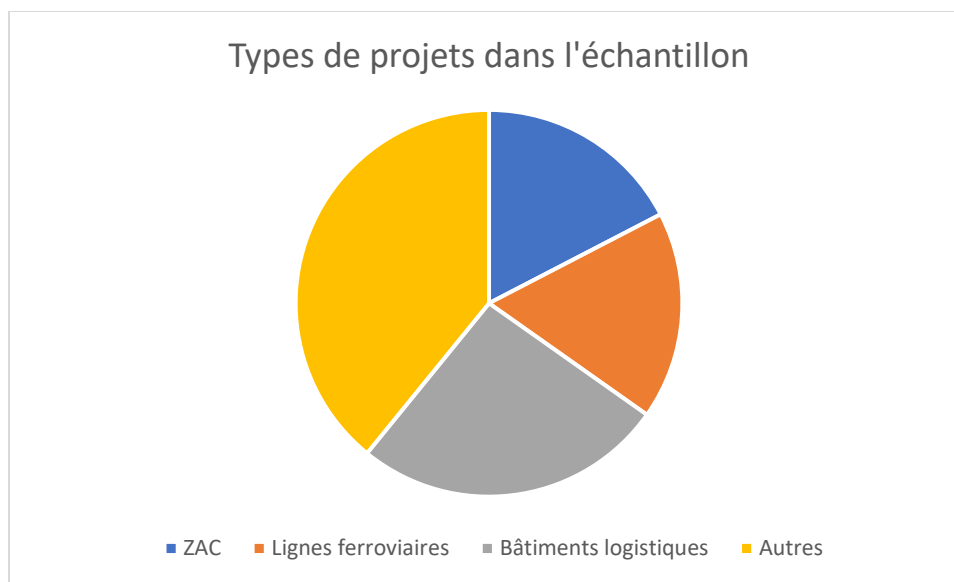
Graphique 12. Répartition des dossiers de l'échantillon entre projets et plans-programmes

Les types de projets étudiés

Les 23 projets sont répartis comme suit :

Type de projets	Effectifs dans l'échantillon
ZAC	4
Ligne ferroviaire	4
Bâtiment logistique	6
Reconstruction d'une station d'épuration	1
Aménagement d'un centre de déchets	1
Construction d'une usine de laine de roche	1
Aménagement d'un port fluvial	1
Construction d'une serre tropicale	1
Projet éolien	1
Mise en place d'une zone d'expansion de crues	1
Prélèvement d'eau	1
Vignoble	1
Total	23

Tableau 18 : Répartition des projets par grandes catégories



Graphique 13. Types de projets dans le corpus étudié

Le corpus contient 4 zones d'aménagement concerté (ZAC) : deux en Île-de-France (Triangle de Gonesse, Charenton-Bercy) et deux dans les Hauts-de-France (Belle Femme et Saint-Sauveur). Dans les deux cas, l'une fait l'objet d'oppositions importantes (Triangle de Gonesse et Saint-Sauveur à Lille), alors que l'autre ne fait pas l'objet de réactions massives particulières (à noter tout de même l'opposition franche d'une famille d'agriculteurs, dans le cas de la ZAC Belle Femme, qui refuse de céder ses terrains).

Il contient 4 constructions ou réouvertures de lignes ferroviaires, dont 3 en Île-de-France (lignes 17 et 18 du Grand Paris Express, Charles de Gaulle Express) et 1 en Nouvelle-Aquitaine (réouverture de la ligne ferroviaire entre Oloron-Sainte-Marie et Bédous).

Les six dossiers concernant des bâtiments logistiques ont été étudiés par la MRAe Hauts-de-France. Les projets de ce type sont, en effet, particulièrement nombreux dans cette région en reconversion économique, bien desservie par les infrastructures de transports et en situation de carrefour entre la métropole parisienne, la mégapole européenne, s'étendant de Londres à Milan, et l'Europe du Nord.

Enfin, neuf dossiers sont difficiles à classer car ils sont de nature très différente : on retrouve ainsi :

- La reconstruction de la station d'épuration de Bourbourg (59) ;
- L'aménagement d'un centre de déchets à Breuil-le-Sec (60) ;
- La construction d'une usine de laine de roche à Courmelles et Ploisy (02) ;
- L'aménagement d'un port fluvial à Aire-sur-la-Lys (59) ;

- La construction de la serre tropicale Tropicalia à Rang-du-Fliers et Verton (62) ;
- Le projet éolien du Chemin Perdu à Laires et Febvin-Palfart (62) ;
- La mise en place d'une zone d'expansion de crues du Courant de l'Hôpital (59) ;
- une demande d'autorisation unique pluriannuelle de prélèvement d'eau sur le Marais poitevin (17, 79, 85, 86) ;
- Le vignoble de Kerdonis à Belle-Île-en-Mer (56).

Les types de plans-programmes étudiés

Les 17 plans-programmes de notre corpus se répartissent sont comme suit :

Types de plans-programmes	Effectifs dans l'échantillon
PLU/PLUi	10
AFAF ou AFAFE	2
Charte de PNR	1
PSN PAC 2023-2027	1
PAR Nitrates Bretagne	1
Concession CNR du Rhône	1
PPER Authie	1
Total	17

Tableau 19 : Répartition des plans-programmes par grandes catégories

En termes de localisation, notre corpus de dossiers se répartit comme suit :

Région	Effectifs dans l'échantillon
Hauts-de-France	28
Île-de-France	5
Bretagne	2
Nouvelle-Aquitaine	1
Bourgogne-Franche-Comté	1
Plan-programme interrégional voire national	3
Total	40

Tableau 20 : Répartition des dossiers par région

Compte-tenu des travaux menés par les étudiants de SPES en 2021, ainsi que par Valentin Lanusse-Cazale dans le cadre de son stage de fin d'études, sur les avis de la MRAe Hauts-de-France, cette région est logiquement très représentée.

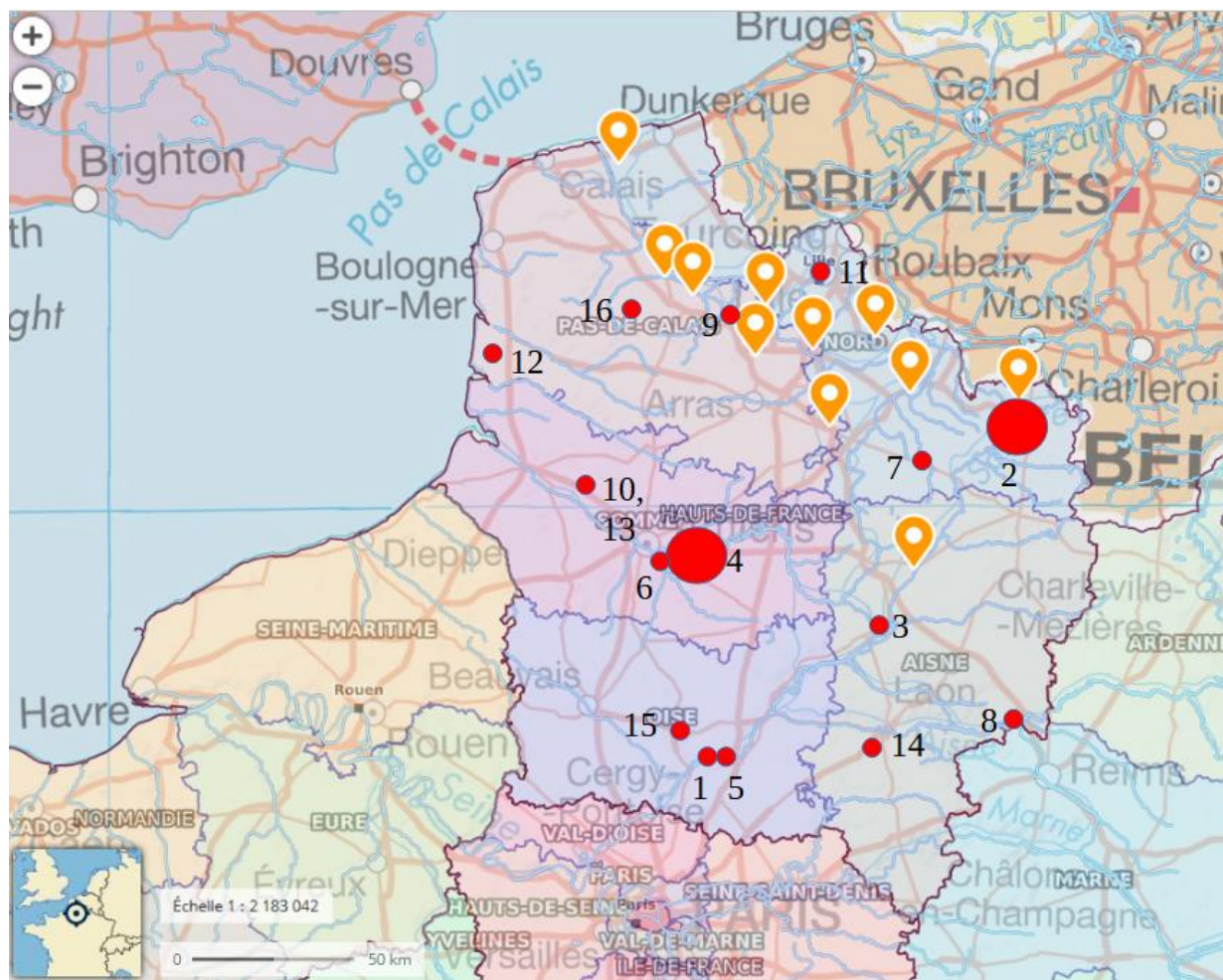


Figure 12. Localisation des projets et plans-programmes étudiés dans la région Hauts-de-France

Légende : Orange : Projets étudiés par les étudiants de la promo 2021 ; Rouge : PLU (de 1 à 10) et projets (11 à 16) étudiés par Valentin Lanusse-Cazale ; **Les points rouges d'une taille plus importante indiquent les PLUi).**

Cette région est suivie de l'Île-de-France où sont menés un certain nombre de grands projets d'envergure controversés à l'échelle non seulement régionale, mais aussi nationale : nous pouvons penser aux projets autour du Triangle de Gonesse, ou au Grand Paris Express. Cinq projets franciliens font partie de ce corpus : deux ZAC (Gonesse et Charenton-Bercy) et trois lignes ferroviaires (lignes 17 et 18 du Grand Paris Express et le CDG Express). Ces projets concernent tous la couronne périurbaine parisienne, et non Paris elle-même (mis à part une petite partie du Charles de Gaulle Express) ni l'espace plus rural autour de l'agglomération parisienne.

Source : Fond de carte issu du site Routard.com, ajout personnel des tracés approximatifs des lignes ferroviaires et de

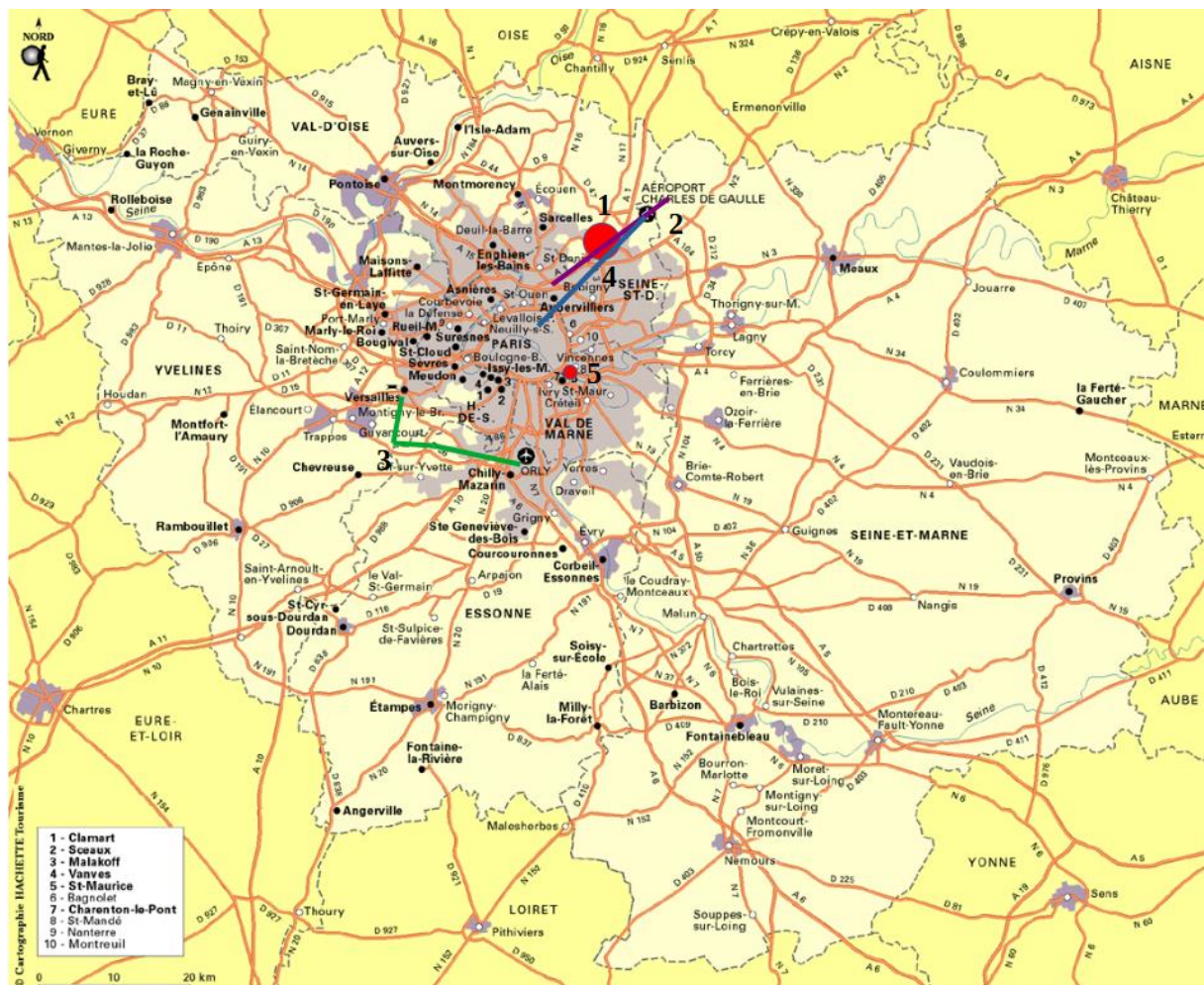


Figure 13. Localisation des projets franciliens étudiés

deux points pour les deux ZAC, dont les tailles représentent les superficies différentes.

Légende : 1 : ZAC Triangle de Gonesse ; 2 (tracé violet) : ligne 17 GPE ; 3 (tracé vert) : ligne 18 GPE ; 4 (tracé bleu) : CDG Express ; 5 : ZAC Charenton-Bercy.

Cinq dossiers concernent d'autres régions :

- 2 en Bretagne (Vignoble Belle-Île et PAR Nitrates Bretagne 2018-2021) ;

- 1 en Nouvelle-Aquitaine (Ligne ferroviaire Oloron-Bédous) ;
- 1 entre la Nouvelle-Aquitaine et les Pays de la Loire (Prélèvement d'eau Marais Poitevin) ;
- 1 en Bourgogne-Franche-Comté (Charte PNR Morvan).

Enfin, un plan-programme est interrégional (Concession du Rhône), un autre est national (le PSN PAC 2023-2027).

Analyse quantitative du nombre de pages des avis et du nombre de recommandations qu'ils contiennent

Dossier	Références avis	Nombre de pages	Nombre de recommandations
Bâtiment logistique Evin-Malmaison	MRAe 2018-2547	15	25
ZAC Belle Femme	MRAe 2018-3149	13	10
AFAF Busnes-Lillers	MRAe 2018-3058	9	10
AFAFE Thenelles	MRAe 2018-2323	12	16
PPER Authie	MRAe 2018-2529	12	16
STEP Bourbourg	MRAe 2018-2693	11	6
ZEC Courant de l'Hôpital	MRAe 2018-2689	10	8
Centre logistique E-Valley	MRAe 2018-2607	22	24
Port fluvial – Aire-sur-la-Lys	MRAe 2018-3130	11	10
Plate-forme logistique Illies Salomé	MRAe 2018-2881	6	3
Entrepôt Prouvy	MRAe 2018-2817	11	10
Entrepôt Maubeuge	MRAe 2018-2867	17	13
PLU Verneuil-en-Halatte	MRAe 2018-3120	12	13
PLUi Maubeuge	MRAe 2019-3403	27	41
PLU La Fère	MRAe 2019-3404	9	11
PLUi Val-de-Somme	MRAe 2019-3625	21	41
PLU Fleurines	MRAe 2019-3758	14	20
PLU Boves	MRAe 2019-3888	21	37
PLU Caudry	MRAe 2019-3957	12	15
PLU Berry-au-Bac	MRAe 2019-4039	11	14
PLU Fouquereuil	MRAe 2019-4040	5	2
PLU Mouflers	MRAe 2019-4093	15	16

ZAC Saint-Sauveur	MRAe 2018-3203	14	13
Tropicalia	MRAe 2019-3685	14	16
Entrepôt logistique Mouflers	MRAe 2019-3919	16	19
Usine laine de roche	MRAe 2019-4013	16	13
Centre de déchets Breuil-le-Sec	MRAe 2019-4103	11	11
Parc éolien du Chemin Perdu	MRAe 2019-4108	12	7
ZAC Gonesse	Actualisation de l'avis n°2015-103	26	36
Ligne ferroviaire Oloron-Bédous	2012-74	13	12
CDG Express	2016-06	21	27
Charte PNR Morvan	2019-27	27	16
Ligne 17 GPE	2015-78	34	66
Vignoble Belle-Île	2020-43	12	8
ZAC Charenton-Bercy	2020-66	33	22
Concession du Rhône	2020-10	45	49
PSN PAC 2023-2027	2021-78	38	31
Prélèvement d'eau Marais Poitevin	2015-92	29	23
Ligne 18 GPE	2015-63	43	75
PAR Nitrates Bretagne 2018-2021	2018-21	38	18

L'avis le plus court comporte 5 pages alors que le plus long en compte 45. Le diagramme ci-dessous permet de visualiser la distribution statistique de ces avis autour du nombre de page moyen.

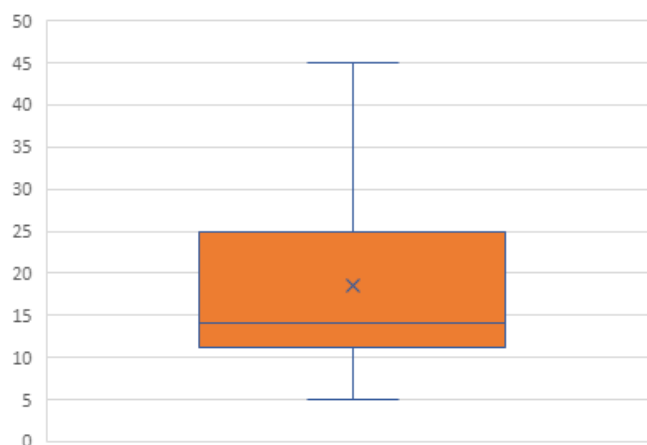


Figure 14. Distribution statistique du nombre de pages des avis Ae (diagramme en boîte)

La moitié des avis comportent entre 11 (1^{er} quartile) et 25 pages (3^{ème} quartile), sachant que la médiane est de 14 pages. La moyenne, repérée par une croix, est de 19 pages, mais quelques avis particulièrement longs ont pour effet de l'augmenter.

Le même type de représentation graphique peut être réalisé en termes de nombre de recommandations.

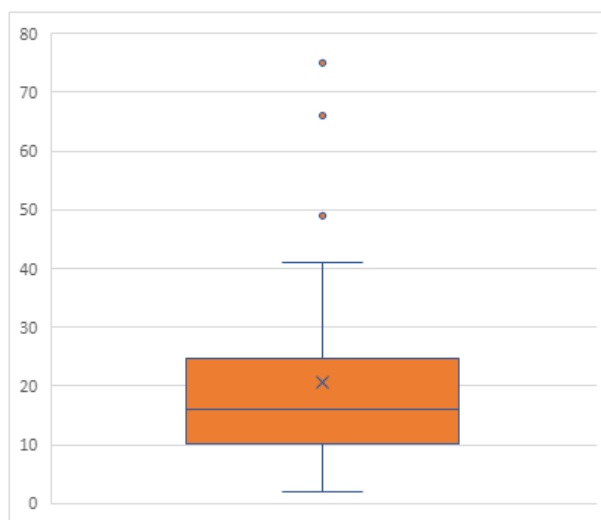


Figure 15. Distribution statistique du nombre de recommandations dans les avis Ae (diagramme en boîte)

Tous les avis comportent entre 2 et 41 recommandations, à l'exception de 3 d'entre eux qui en comptent encore davantage : l'avis sur la concession du Rhône compte 49 recommandations ; celui concernant la ligne 17 du Grand Paris Express en compte 66 ; et celui concernant la ligne 18 en présente 75.

Le type de dossier ne présage donc pas de la longueur de l'avis ni du nombre de recommandations. En effet, en ce qui concerne les PLU, les avis vont de 5 pages et 2 recommandations pour le PLU de Fouquereuil, pour lequel la MRAe Hauts-de-France est peu critique, à 27 pages et 41 recommandations pour le PLUi Maubeuge, dossier sur lequel la MRAe est beaucoup plus critique.

Par ailleurs, on peut d'ores et déjà observer que des avis pouvant être qualifiés de critiques, comme on va le voir, présentent une grande hétérogénéité dans le nombre de pages et de recommandations : de 11 pages et 11 recommandations pour le dossier consacré au centre de déchets de Breuil-le-Sec, à 27 pages et 41 recommandations pour le PLUi de la CA Maubeuge-Val de Sambre.

C. Analyse qualitative des avis et des dossiers étudiés

Les avis peuvent être analysés d'un point de vue plus qualitatif.

Nous avons défini des critères et indicateurs permettant de coder les avis en fonction du degré auquel ils sont critiques.

Nous avons également cherché à mesurer le niveau de conflictualité des dossiers sur lesquels portent ces avis, sur la base du même principe et de recherches documentaires complémentaires.

1. Analyse qualitative des avis du point de vue de leur caractère plus ou moins critique

La lecture des dossiers a permis de mettre en lumière quatre grandes tendances générales :

- Lorsque l'Ae souligne la bonne qualité d'ensemble du dossier, l'avis est qualifié de « peu critique », quand bien même quelques points mineurs seraient à compléter ou à préciser dans l'étude d'impact.
- Lorsque l'Ae met en avant un certain nombre d'enjeux bien traités et d'autres qui le sont moins, ou lorsqu'elle souligne des avancées, dans le cas de l'actualisation d'un avis précédent, l'avis est dit « mitigé/contrasté ».
- Lorsque l'Ae considère que les insuffisances l'emportent significativement sur les aspects positifs, alors l'avis est dit « assez critique à critique ».
- Enfin, lorsque l'accumulation des insuffisances ou des critiques de la part de l'Ae invisibilise les points positifs qui, parfois, sont inexistant du point de vue de l'Ae, alors l'avis est qualifié de « très critique ». Dans le cas de la ligne 18, l'Ae va jusqu'à « s'interroge[r] sur la capacité du dossier à donner tout son sens à l'enquête publique ».

	Avis peu critique	Avis mitigé/contrasté	Avis assez critique à critique	Avis très critique
Nombre d'avis	5	8	20	7
Données statistiques quant au nombre de pages	3 avis de 12 ou 13 pages, un avis de 5 pages, un autre de 27 pages Moyenne : 13,8 Médiane : 12	De 11 à 45 pages, avec une 7 avis sur 8 entre 11 et 15 pages Moyenne : 17,9 Médiane : 13,5	De 6 à 38 pages, avec 13 avis entre 9 et 17 pages, dont 6 comptant 11 ou 12 pages. Certains avis plus longs (2 de 21 pages, 1 de 27 pages, 1 de 29 pages, 1 de 22 pages et 2 de 38 pages) Moyenne : 18,2 Médiane : 14	Une grande hétérogénéité dans le nombre de pages (10;15;21;21;26;34 et 43 pages) Moyenne : 24,3 Médiane : 21
Données statistiques quant au nombre de recommandations	Entre 2 et 16 recommandations Moyenne : 10,4 Médiane : 10	De 6 à 24 recommandations, mis à part pour un avis qui en compte 49. Moyenne : 18,3 Médiane : 14,5	De 3 à 41 recommandations, avec 15 avis bien répartis entre 10 et 23 recommandations, 2 en comptent moins (respectivement 3 et 7), d'autres davantage (27 ; 31 ; et 2 en comptent 41). Moyenne : 17,4 Médiane : 17,8	Une grande hétérogénéité dans le nombre de recommandations (8 ;25;27;36;37;66 et 75 recommandations) Moyenne : 39,1 Médiane : 36
Liste (Légende : Bleu : promo 2021 Vert : dossiers étudiés par Valentin Noir : promo 2022 Rouge : promo 2023)	- PNR Morvan - Vignoble Belle-Île - ZAC Belle Femme - PPER Authie - PLU Fouquereuil	- Ligne Oloron-Bédous - AFAFE Thénelles - STEP Bourbourg - Bâtiment logistique E-valley - Port fluvial Aire-sur-la-Lys - Concession du Rhône - PLU Mouflers - ZAC Saint-Sauveur	- ZAC Charenton-Bercy - AFAF Busnes-Lillers - Plate-forme logistique PRD Illies-Salomé - Entrepôt Prouvy - Entrepôt SIG Maubeuge - Entrepôt logistique Mouflers - PSN PAC 2023-2027 - Prélèvement d'eau Marais Poitevin - PAR Nitrates Bretagne 2018-2021 - PLU Verneuil-en-Halatte - PLUi Maubeuge-Val de Sambre - PLU La Fère - PLUi Val-de-Somme - PLU Fleurines - PLU Caudry - PLU Berry-au-Bac - Tropicalia - Usine laine de roche - Centre de déchets Breuil-le-Sec - Parc éolien du Champ Perdu	- CDG Express - Gonesse - Ligne 17 - Ligne 18 (Orly – Versailles) - Bâtiment logistique Evin-Malmaison - ZEC Courant de l'Hôpital - PLU Boves

Tableau 21 : Répartition des dossiers suivant le niveau de critique de l'autorité environnementale, et données statistiques

Ce tableau permet de formuler plusieurs constats.

Le calcul des moyennes reste indicatif : Il convient d'être vigilant quant à la comparaison des moyennes seules car celles-ci sont nettement influencées par des valeurs très élevées ou très faibles

ne correspondant parfois qu'à un dossier. C'est pourquoi, le choix a été fait de présenter la moyenne, ainsi que la médiane et quelques commentaires sur la distribution statistique. Les avis ont tendance à être plus longs dès lors qu'ils sont critiques, et le nombre de recommandations suit logiquement cette tendance. Cela est particulièrement clair entre les avis peu critiques et les avis très critiques. Ce constat reste vrai pour les avis mitigés et assez critiques à critiques, même si c'est moins évident, ce qui est normal car il est plus difficile de distinguer ces avis modérément critiques à critiques des avis peu critiques ou très critiques. Globalement, l'identification des avis peu critiques et des avis très critiques ne pose pas de difficulté. En revanche, la distinction entre avis contrastés et assez critique est moins évidente. Nous l'avons conservée néanmoins dans la mesure où il est possible d'objectiver des cas où certains aspects de l'étude d'impact (ou EES) ou du projet (ou plan programme) sont salués, mais où d'autres font l'objet d'appréciations assez sévères à sévères. D'autres types d'avis sont plus homogènes dans l'appréciation assez critique de l'ensemble des éléments passés en revue dans les avis. Isoler les avis « contrastés » peut en effet être intéressant pour identifier des difficultés rencontrées par les MOA et leurs BE sur certaines dimensions spécifiques de l'évaluation environnementales.

Il ne semble pas y avoir de corrélation entre criticité de l'avis de l'autorité environnementale et niveau d'opposition des citoyens vis-à-vis du dossier concerné. Les dossiers ayant généré une contestation importante, ne présentent pas tous un avis d'autorité environnementale critique : sur sept, trois sont même peu critiques. D'ailleurs, la moitié des dossiers présentant un avis d'Ae peu critique ont été étudiés par la promo 2022.

Il est intéressant d'analyser le niveau de criticité de l'avis d'autorité environnementale par type de dossier.

- Les dossiers relatifs à des PLU présentant, dans 8 cas sur 10, un avis d'autorité environnementale « assez critique à critique », voire très critique pour l'un d'entre eux.
- Mis à part l'avis concernant la ligne ferroviaire Oloron-Bédous qui est très contrasté et donc classé « mitigé », les avis de l'Ae liés à des infrastructures de transports sont tous critiques, et même très critiques pour trois d'entre eux (sur quatre).
- Les avis d'autorité environnementale concernant des bâtiments logistiques ont tendance à être critiques : « assez critiques à critiques » pour 4 d'entre eux, « mitigé » pour l'un d'eux et « très critique » pour un autre.
- Sur la base de cet échantillon, il est difficile de dégager d'autres tendances. D'une part, certains types de dossiers sont isolés (un seul parc éolien par exemple). D'autre part, le niveau de criticité des avis d'autorité environnementale pour d'autres types de dossiers, comme les ZAC, est très variable.

2. Analyse des dossiers selon le niveau de conflictualité des projets et plans-programmes étudiés

Données générales

Les projets ou plans-programmes de l'échantillon ont fait l'objet, ou font encore l'objet pour certains, d'une conflictualité plus ou moins forte.

Certains d'entre eux n'ont pas fait l'objet de recours ni de manifestations et n'ont même pas particulièrement fait réagir lors de l'enquête publique. Aucune opposition majeure n'est à signaler, à l'exception, dans certains cas, de la rédaction de quelques tribunes de la part d'associations environnementales. Dans ce cas, la conflictualité est qualifiée de « faible ».

D'autres ont suscité de vives oppositions, exprimées lors de l'enquête publique et via d'autres moyens, par exemple des pétitions, des manifestations. Le plus souvent, elles ont fait l'objet d'un voire de plusieurs recours devant le tribunal administratif. Dans ce cas, la conflictualité est qualifiée de « forte ». Nous avons dissocié les dossiers pour lesquels la conflictualité ne concerne que les riverains qui s'inquiètent des nuisances – c'est le cas de la station d'épuration de Bourbourg et de l'extension de l'entrepôt logistique de Mouflers – des autres dossiers pour lesquels la conflictualité dépasse le cadre du voisinage et l'argumentation prend du recul vis-à-vis des enjeux globaux.

Enfin, pour quatre dossiers, la conflictualité a été qualifiée de « modérée ».

- La révision de la charte du PNR du Morvan n'a fait l'objet d'aucun recours contentieux, d'aucune manifestation. Pourtant, deux sujets de crispation majeurs ont été fortement exprimés lors de l'enquête publique : l'implantation d'éoliennes et la défense de la forêt.

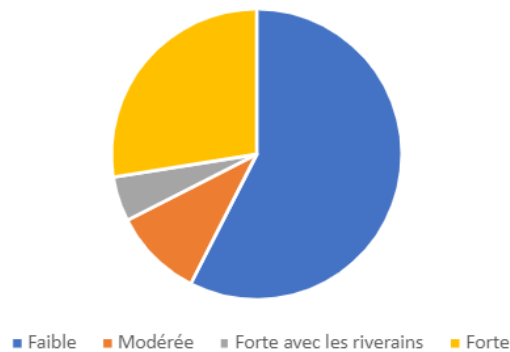
- Le projet de construction de la ligne 17 du Grand Paris Express a suscité relativement peu de réactions, en comparaison au projet Europacity dont l'enquête publique avait lieu au même moment, et qui a dû l'invisibiliser. Ce projet a fait l'objet d'un recours de FNE Île-de-France et du collectif pour le Triangle de Gonesse, rejeté par la Cour administrative d'appel en octobre 2021, puis par le Conseil d'État en octobre 2022.

- Le projet de construction d'un bâtiment logistique à Evin-Malmaison par la société Baytree Logistic n'a fait l'objet d'aucun recours contentieux, d'aucune manifestation, mais la plupart des personnes qui ont exprimé un avis lors de l'enquête publique s'inquiétaient des impacts environnementaux et des nuisances du projet.

- Le PAR Nitrates Bretagne 2018-2021 a suscité des débats ou des incompréhensions entre agriculteurs stressés par les contrôles et des associations ou des citoyens dénonçant le modèle agricole dominant.

Conflictualité	Faible	Modérée	Forte avec les riverains	Forte
Effectifs	23	4	2	11

Degré de conflictualité de chaque projet ou plan programme



Graphique 14. Degré de conflictualité de chaque projet ou plan programme

Les projets ou PP d'envergure sont, logiquement, ceux qui font le plus souvent l'objet de contestations et, par la suite, quasi-systématiquement, de recours devant le tribunal administratif.

On ne peut pas dégager de tendance générale entre le type de projet ou de PP et la conflictualité. Certaines ZAC, comme la ZAC Saint-Sauveur à Lille, fait l'objet de vifs débats, contrairement à celle de Charenton-Bercy, par exemple.

Il peut arriver que des projets conflictuels attirent l'attention sur eux, ce qui peut avoir pour effet d'en invisibiliser d'autres. C'est particulièrement le cas sur le Triangle de Gonesse, où les dates très proches des enquêtes publiques liées à Europacity et à la ligne 17 ont attiré l'attention sur la première au détriment de la seconde. La ZAC Bercy-Charenton, ayant fait l'objet de protestations, a pu masquer quelque peu le projet de ZAC Charenton-Bercy, de l'autre côté du périphérique. Les deux ZAC ne doivent pas être confondues.

Le dossier relatif à l'AFAFE des communes de Thenelles, Régnny, Neuville et Sissy montre qu'un processus d'évaluation environnementale, quand il est pris au sérieux par le pétitionnaire, peut désamorcer des situations conflictuelles. L'avis de la MRAe Hauts-de-France était assez critique, mais les recommandations qu'elle a formulées ont très bien été prises en compte dans le mémoire en réponse. Par la suite, l'enquête publique a mobilisé un grand nombre d'exploitants agricoles et/ou de propriétaires de parcelles agricoles, qui ont déposé un certain nombre de requêtes, notamment quant à l'accessibilité de leurs terres ou au bornage. Le commissaire-enquêteur a rendu un avis favorable « sous réserve que toutes les réclamations recueillies au cours de l'enquête soient soumises à la commission communale d'aménagement foncier et que les décisions qu'elle prendra à leur sujet soient notifiées individuellement à leurs auteurs. ». Suite à cette enquête publique, quatre recours ont été déposés à la Commission communale d'Aménagement foncier, et toutes les requêtes ont été prises en compte. Aucun recours n'a donc été déposé devant le tribunal administratif. Ainsi, ce dossier montre que, lorsque le maître

d'ouvrage ou le pétitionnaire est prêt à prendre en compte les remarques formulées tout au long de l'évaluation environnementale, le conflit, qui débouche souvent sur un recours contentieux devant le tribunal administratif, peut être évité.

	Avis peu critique	Avis mitigé/contrasté	Avis assez critique à critique	Avis très critique
Nombre d'avis	5	8	20	7
Liste (Légende : Vert : Conflictualité faible Bleu : Conflictualité modérée Orange : Conflictualité forte avec les riverains Rouge : Conflictualité forte	- PNR Morvan - Vignoble Belle-Île - ZAC Belle Femme - PPER Authie - PLU Fouquereuil	- AFAFE Thénelles - STEP Bourbourg - Bâtiment logistique E-valley - Port fluvial Aire-sur-la-Lys - Concession du Rhône - PLU Mouflers - ZAC Saint-Sauveur - Ligne Oloron-Bédous	- ZAC Charenton-Bercy - AFAF Busnes-Lillers - Plate-forme logistique PRD Illies-Salomé - Entrepôt Prouvy - Entrepôt SIG Maubeuge - Entrepôt logistique Mouflers - PSN PAC 2023-2027 - Prélèvement d'eau Marais Poitevin - PAR Nitrates Bretagne 2018-2021 - PLU Verneuil-en-Halatte - PLUi Maubeuge-Val de Sambre - PLU La Fère - PLUi Val-de-Somme - PLU Fleurines - PLU Caudry - PLU Berry-au-Bac - Tropicalia - Usine laine de roche - Centre de déchets Breuil-le-Sec - Parc éolien du Champ Perdu	- CDG Express - Gonesse - Ligne 17 - Ligne 18 (Orly - Versailles) - Bâtiment logistique Evin-Malmaison - ZEC Courant de l'Hôpital - PLU Boves

L'identification des dossiers ayant donné lieu à une contestation plus ou moins marquée, nous donne l'occasion « d'incarner » notre propos en les présentant un peu plus en détail dans les pages qui suivent.

Les dossiers à forte conflictualité

1° Le Triangle de Gonesse

De par sa situation géographique et les convoitises qu'il suscite, le Triangle de Gonesse est devenu un symbole des luttes environnementales contre les « grands projets inutiles ».

Dès la fin des années 2000, l'idée d'une zone d'aménagement concerté avec des projets créateurs d'emplois non délocalisables, dans le nord de Paris défavorisé économiquement et socialement, a été émise. Le Triangle de Gonesse, situé à une dizaine de kilomètres de Paris, entre les deux aéroports du Bourget et de Roissy-Charles de Gaulle et à proximité de villes où le taux de chômage est important, a rapidement retenu l'attention. C'est ici qu'un projet de complexe commercial,

hôtelier, culturel et de loisirs, Europacity, a été envisagé. Afin de désenclaver cet espace, une gare de la ligne 17 du Grand Paris Express, dénommée « Triangle de Gonesse », doit voir le jour. À cette même fin, un « barreau de Gonesse » reliant les lignes B et D du RER, devait desservir cet espace, mais le projet a finalement été jugé « non prioritaire » par le Conseil régional d'Île-de-France.

Or, ce Triangle est l'un des derniers espaces agricoles à une distance si réduite de Paris. La prévision de son urbanisation a suscité des oppositions franches de nombreuses associations de protection de l'environnement et de citoyens de la France entière. Cela a d'ailleurs lancé le débat sur le poids à accorder, dans une enquête publique, à des avis non locaux. En effet, la divergence d'opinions semble assez nette entre des locaux plutôt favorables aux projets de développement économique du Triangle de Gonesse, sensibles à la création d'emplois qu'il générerait, et des « non-locaux » souvent défavorables à cause d'atteintes importantes à l'environnement dans un secteur déjà très urbanisé.

De nombreux articles de presse font état des mobilisations autour du Triangle de Gonesse, devenu l'un des symboles de ce que nombre d'associations environnementales nomment les « grands projets inutiles ». Revenons sur l'historique des projets, des dossiers d'évaluation environnementale et des mobilisations qui ont animé cette zone.

Le 21 septembre 2016, un arrêté préfectoral autorisait la création de la ZAC du Triangle de Gonesse, suite à un avis de l'Ae rendu le 2 mars, et à une concertation préalable organisée entre le 25 avril et le 25 mai, l'EP étant facultative pour les ZAC. Dès le 20 novembre, plusieurs associations environnementales locales, départementales voire nationales, ainsi que les Amis de la Confédération paysanne, déposaient un recours devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise qui, le 6 mars 2018, a annulé l'autorisation préfectorale. Entre-temps, en 2017, des manifestations ont été organisées à Gonesse, et le Conseil municipal votait la révision du PLU malgré l'avis négatif du commissaire-enquêteur suite à l'enquête publique organisée à ce sujet. Le 22 mars 2017, l'Ae actualisait son premier avis sur la ZAC, puis une enquête publique se tenait entre le 8 janvier et le 21 février 2018. Le 20 décembre 2018, un arrêté préfectoral déclarait d'utilité publique le projet d'aménagement du Triangle de Gonesse. De nouveaux recours ont été engagés, suite auxquels le projet Europacity a été abandonné par son promoteur mais le projet de ZAC a été validé en juin 2020 par le Conseil d'État. Pour autant, la mobilisation ne faiblit pas, et a atteint son paroxysme en février 2021, mois pendant lequel une zone à défendre (ZAD) a tenu 17 jours. Le contexte reste très conflictuel autour du Triangle de Gonesse, qui continue à faire l'objet de nombreuses revendications et d'articles de presse.

2° Le Grand Paris Express

Ce projet d'ouverture de quatre lignes de métro desservant la couronne parisienne, et de prolongation de deux lignes existantes, est porté par la Société du Grand Paris. Étant donné son ampleur et ses impacts économiques, sociaux et environnementaux, ce projet fait énormément réagir. Les étudiants ont eu l'occasion d'étudier deux dossiers d'évaluation environnementale liés

au Grand Paris Express : celui concernant le tronçon de la ligne 17 compris entre la gare « Le Bourget RER » et Le Mesnil-Amelot, et celui concernant le tronçon de la ligne 18 compris entre l'aéroport d'Orly et la gare de Versailles-Chantiers.

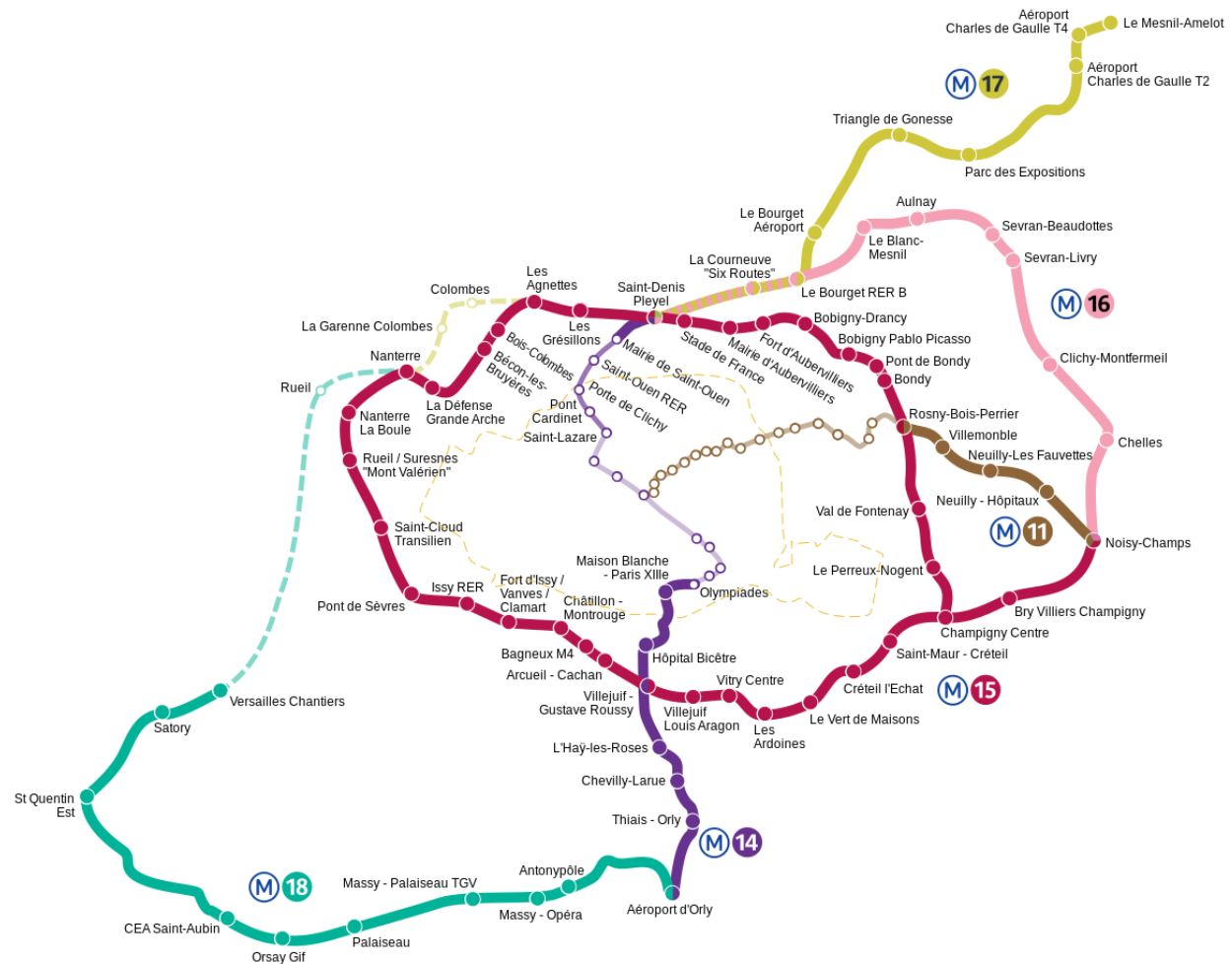


Figure 16. Carte du Grand Paris Express

Concernant la ligne 17, FNE Île-de-France et le collectif pour le Triangle de Gonesse ont déposé un recours, qui a été rejeté par la Cour administrative d'appel en octobre 2021, puis par le Conseil d'État en octobre 2022. Globalement, le sujet a été éclipsé dans les médias par les enjeux sur le Triangle de Gonesse en général, sachant que le sujet de crispation majeur est la construction de la gare du « Triangle de Gonesse » et l'artificialisation de terres agricoles qu'elle va et qu'elle pourrait engendrer.

La contestation autour du projet de la ligne 18 s'inscrit dans un contexte global de contestation de l'artificialisation du plateau de Saclay. Les étudiants et chercheurs qui y travaillent s'accordent sur

l'utilité du tronçon entre Massy et le plateau. Mais des associations, comme le Collectif Contre la Ligne 18, sont opposées au projet qui est, selon ce dernier, un « cheval de Troie de l'urbanisation ». Plusieurs recours ont été déposés, mais tous ont été rejetés par le Conseil d'État.

3° Le Charles de Gaulle Express

Si certains se réjouissent de ce projet qui permettrait une liaison directe entre la gare de l'Est à Paris et l'aéroport Charles de Gaulle, cette future ligne ferroviaire soulève un grand nombre de critiques. Certains estiment que les impacts d'une telle ligne sur l'environnement sont disproportionnés vis-à-vis des bénéfices qu'elle engendrerait, alors que le RER B permet déjà de se rendre à l'aéroport depuis le centre de Paris. D'autres considèrent que ce projet est de nature à faciliter des déplacements depuis un aéroport alors que les conséquences du trafic aérien (circulation des avions donc gaz à effet de serre) sur le climat sont très importantes.

Plusieurs recours contentieux ont été intentés par la commune de Mitry-Mory, dans un premier temps sur l'utilité publique du projet, et ensuite au motif que l'intérêt du projet lui semblait insuffisant pour déroger à la destruction d'habitats d'espèces protégées. Le tribunal administratif de Montreuil a invalidé, le 9 novembre 2020, la dérogation accordée par le Préfet, ce qui a eu pour conséquence de stopper temporairement le projet³⁸². Le 18 mars 2021, la Cour administrative d'appel de Paris infirmait cette décision et les travaux ont pu reprendre³⁸³.

4° La ligne ferroviaire Oloron-Bédous

Ce projet est l'un des rares de l'échantillon (et c'est vrai en général) qui ait donné lieu à un avis défavorable du commissaire-enquêteur, moins étayé par des considérations environnementales que par le manque d'opportunité socio-économique du projet, qui semble largement confirmé par des acteurs locaux depuis que cette ligne est rouverte³⁸⁴.

Malgré l'avis défavorable du commissaire-enquêteur, malgré les mobilisations citoyennes dénonçant principalement un gaspillage d'argent public, malgré des défenseurs de la ligne qui reconnaissent eux-mêmes que le projet est mal ficelé, le préfet, via un arrêté du 19 février 2014, déclare d'utilité publique le projet. L'association CROC (Contre la réouverture Oloron – Canfranc) a déposé un recours au tribunal administratif de Toulouse, en référé, qui a été rejeté. Le chantier a donc commencé le 26 septembre 2014. Depuis, un projet pour la réouverture complète de la ligne de Pau à Saragosse est en cours, bien que le maître d'ouvrage ait toujours contesté ce point.

382 Actu.fr. *CDG-Express : la maire de Mitry-Mory a fait interrompre le chantier par la justice.* https://actu.fr/ile-de-france/mitry-mory_77294/cdg-express-la-maire-de-mitry-mory-a-fait-interrompre-le-chantier-par-la-justice_37597669.html (Dernière consultation le 12/07/23).

383 France Bleu. *Les travaux du CDG Express vont reprendre.* <https://www.francebleu.fr/infos/transports/les-travaux-du-cdg-express-vont-reprendre-1616086930> (Dernière consultation le 12/07/23).

384 Tous contribuables. *Ligne Oloron-Bedous : un train mais pas de voyageurs. Un coût de 4,6 millions d'euros par an.* <https://www.touscontribuables.org/les-combats-de-contribuables-associes/gaspillages-publics/ligne-oloron-bedous-un-train-mais-pas-de-voyageurs-un-cout-de-4-6-millions-d-euros-par-an> (Dernière consultation le 12/07/23).

5° Vignoble Belle-Île

Le vignoble de Kerdonis, sur les communes de Bangor et de Locmaria à Belle-Île-en-Mer, est un projet qui recueille des opinions positives de certains résidents à l'année qui anticipent des retombées socio-économiques, mais qui est contesté par des associations environnementales et des résidents, principalement secondaires, qui s'inquiètent des impacts paysagers et environnementaux sur ce site emblématique de l'île, dont 4 hectares sont situés en site classé et/ou en zone Natura 2000. Dès le lendemain de la publication de l'autorisation préfectorale devant le tribunal administratif, l'association Bruyère vagabonde annonçait le dépôt d'un recours au tribunal administratif³⁸⁵. Des recherches approfondies sur Internet n'ont pas permis de savoir ce qu'il en était depuis.

6° Prélèvement d'eau Marais Poitevin

Ce projet s'inscrit dans un contexte général de conflictualité autour de la gestion du Marais Poitevin, deuxième zone humide de France après la Camargue, qui a fait l'objet d'un développement important de l'agriculture productiviste. Le PNR du Marais Poitevin est le seul, à ce jour, qui ait été déclassé en France, à cause d'objectifs de la charte non tenus. Il a obtenu à nouveau ce label en 2014. La zone a aussi été critiquée à cause du non-respect de la Directive Oiseaux.

Suite à la première procédure d'autorisation environnementale de l'AUPP, un recours contentieux a été intenté par FNE 17. Celui-ci a entraîné l'annulation de l'autorisation préfectorale le 9 mai 2019.

Suite à des échanges entre le maître d'ouvrage et la formation d'Ae de la CGEDD, une seconde procédure d'évaluation environnementale a été enclenchée, donnant lieu à un second avis de l'Ae en date du 21 avril 2021. L'Ae reste critique quant à une seconde étude d'impact « complexe à lire et [qui] ne répond qu'imparfaitement aux recommandations faites par l'Ae en 2016 ». Des articles de *Ouest France*³⁸⁶ et de *La Nouvelle République*, rédigés quelques jours plus tard, soulignent cette criticité. Une enquête publique a été organisée entre le 28 juin et le 30 juillet 2021. Le CE relève une participation "faible par rapport aux enjeux" : 11 personnes rencontrées dont 6 représentant des associations ou organismes, et 45 contributions, sur le registre, par courrier ou sous format dématérialisé. De plus, plusieurs conseils municipaux, sur les 345 concernés et appelés à le faire, ont formulé un avis sur le projet : beaucoup sont favorables, mais quelques-uns sont défavorables, parfois même à l'unanimité. Les avis sont très partagés. Après cela, aucune mention de ce projet n'a été retrouvée sur Internet : ni au sujet de contestations éventuelles de ce projet précis, celles-ci

385 Ouest France. *Belle-Île-en-Mer. Le projet de vignes bio autorisé par le préfet du Morbihan.* <https://www.ouest-france.fr/bretagne/belle-ile-en-mer-le-projet-de-vignes-bio-autorise-par-le-prefet-du-morbihan-6f300e3c-463c-11ec-ac19-c516ed4d7a4b> (Dernière consultation le 12/07/23).

386 Ouest France. *Deux-Sèvres. Retenues de substitution : l'Autorité environnementale exprime des réserves.* <https://www.ouest-france.fr/environnement/deux-sevres-retenues-de-substitution-l-autorite-environnementale-expriment-des-reserves-cd786f40-a441-11eb-881f-953d15c2ec2a> (Dernière consultation le 11/10/23).

étant peut-être invisibilisées par les mouvements plus globaux contre les mégabassines et l'agriculture productiviste très consommatrice d'eau, ni l'arrêté préfectoral d'autorisation.

7° Une opposition à la construction de certaines plateformes logistiques

Dans les Hauts-de-France, les projets de construction de plateformes logistiques sont très nombreux et font l'objet, pour certains, d'oppositions. C'est notamment le cas de la plate-forme logistique de la société PRD sur les communes d'Illies et de Salomé.

Des opposants, dont certains se sont constitués en collectif « Ch'moisnil », dénoncent plusieurs aspects du projet : la bétonisation d'un site où la nappe phréatique est peu profonde, ce qui leur fait craindre des inondations, l'engorgement routier qu'il générerait et l'inadéquation avec le plan climat de la métropole de Lille. Le 24 novembre 2020, le Conseil municipal de Marquillies, commune voisine, a demandé un moratoire sur le projet. Des agriculteurs de la FNSEA ont planté du blé sur la zone d'implantation pour marquer leur désapprobation. Une pétition a recueilli plus de 25 000 signatures.

Le collectif Ch'Moisnil a déposé un recours au tribunal administratif en 2022, alors que les bâtiments sortent de terre. Il conteste notamment le détournement d'un cours d'eau par le maître d'ouvrage qui contreviendrait aux dispositions sur l'eau, et le fait que la Métropole européenne de Lille (MEL) aurait vendu le terrain en-dessous du prix, ce qui engendrerait une perte d'argent public³⁸⁷. Les décisions suite à ce recours ne sont pas consultables sur Internet. L'entrepôt logistique de Mouflers a aussi donné lieu à une opposition forte localement. Au moins un recours en 2020, mais nous ne trouvons pas davantage d'informations sur Internet.

8° La ZAC Saint-Sauveur à Lille

Ce projet divise les lillois, et cela s'est ressenti, y compris à l'occasion des élections municipales de 2020 à Lille. A l'instar de la Métropole européenne de Lille, maître d'ouvrage, certains estiment que cette ZAC est une excellente opportunité de répondre aux besoins en logements, notamment sociaux, de la ville de Lille, tout en réhabilitant une friche³⁸⁸. D'autres, en revanche, s'inquiètent de l'urbanisation d'une zone qui devrait, selon eux, être laissée à la nature³⁸⁹. Quoi qu'il en soit, un recours a été intenté en 2018 par les deux associations PARC (Protection, aménagement, réappropriation collective de Saint-Sauveur) et l'ASPI (Association pour la suppression des pollutions industrielles). Le 14 octobre 2021, le Tribunal administratif, sans remettre en cause l'intérêt général du projet, demande à la Métropole européenne de Lille et à la Ville de Lille de

387 La Voix du Nord. *Le parc logistique XXL sort de terre, mais le collectif du Ch'Moisnil entend poursuivre sa lutte*. <https://www.lavoixdunord.fr/1210549/article/2022-07-27/le-parc-logistique-xxl-sort-de-terre-mais-le-collectif-du-ch-moisnil-entend> (Dernière consultation le 12/07/23).

388 Métropole européenne de Lille. *Le projet Saint-Sauveur : un site exceptionnel pour améliorer la qualité de vie et répondre aux besoins de logement*. <https://www.lillemetropole.fr/communiqu%C3%A9-de-presse/le-projet-saint-sauveur-un-site-exceptionnel-pour-am%C3%A9liorer-la-qualit%C3%A9-de-vie> (Dernière consultation le 12/07/23).

389 Le Point. *Lille - L'enjeu de la ZAC Saint-Sauveur*. https://www.lepoint.fr/villes/lille-l-enjeu-de-la-zac-saint-sauveur-18-06-2020-2380687_27.php (Dernière consultation le 12/07/23).

revoir leurs procédures de concertation³⁹⁰. En juin 2023, le Tribunal administratif rejetait le recours demandant l'annulation de « l'autorisation préfectorale d'aménager le site au titre de la loi sur l'eau »³⁹¹.

9° Tropicalia

Cette immense serre tropicale suscite de fortes oppositions de certains, notamment rassemblés dans un collectif, « Non à Tropicalia », qui rassemble une quarantaine d'associations et qui juge le projet « dépassé » au regard des enjeux écologiques actuels. Plusieurs recours ont été déposés devant le tribunal administratif par l'association GDEAM (Groupement de Défense de l'Environnement de Montreuil et du Pas-de-Calais)³⁹². Des manifestations se sont tenues, notamment à Berck³⁹³ et à Montreuil³⁹⁴. Malgré cela, le projet continue à avancer, avec l'acquisition du terrain par les entrepreneurs à l'origine du projet à l'automne 2022.³⁹⁵

10° L'usine de laine de roche Rockwool

Les oppositions sont vives à cause des nuisances que l'usine pourrait générer, notamment une pollution importante due à la présence de produits dangereux. Une association, « Stop Rockwool » s'est constituée. De nombreux articles de presse font part des contestations vives de certains habitants du village de Courmelles. Des mobilisations, à Soissons notamment, et la mairie de Courmelles est opposée au projet.³⁹⁶ La mairie de Courmelles a d'abord refusé d'accorder le permis de construire. Après avoir fait appel, elle a finalement dû signer le permis, le 24 mars 2023, sous réserve d'une dérogation au titre des espèces protégées que l'industriel devra obtenir³⁹⁷.

390 La Voix du Nord. *Projet Saint-Sauveur à Lille: la justice donne raison aux associations, la concertation doit être revue.* <https://www.lavoixdunord.fr/1084284/article/2021-10-14/lille-la-justice-annule-le-projet-du-quartier-saint-sauveur#> (Dernière consultation le 12/07/23).

391 La Voix du Nord. Lille : « *Le projet Saint-Sauveur peut commencer* », la justice a donné son feu vert. <https://www.lavoixdunord.fr/1338328/article/2023-06-09/lille-la-justice-donne-son-feu-vert-le-projet-saint-sauveur-peut-commencer> (Dernière consultation le 12/07/23).

392 France Bleu. Côte d'Opale : *un recours judiciaire contre la serre géante Tropicalia.* <https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/cote-d-opale-un-recours-judiciaire-contre-la-serre-geante-tropicalia-1589986701> (Dernière consultation le 12/07/23). La Voix du Nord. *Nouveau recours des écologistes contre le permis modificatif de Tropicalia.* <https://www.lavoixdunord.fr/1238312/article/2022-10-07/nouveau-recours-des-ecologistes-contre-le-permis-modificatif-de-tropicalia> (Dernière consultation le 12/07/23).

393 France Bleu. Berck : *nouvelle mobilisation contre le projet de serre géante ce samedi.* <https://www.francebleu.fr/infos/environnement/berck-nouvelle-mobilisation-contre-le-projet-de-serre-geante-1612621045> (Dernière consultation le 12/07/23).

394 La Voix du Nord. *Nouvelle manifestation « anti-Tropicalia » alors que le recours n'est toujours pas jugé.* <https://www.lavoixdunord.fr/1071457/article/2021-09-18/nouvelle-manifestation-anti-tropicalia-alors-que-le-recours-n-est-toujours-pas> (Dernière consultation le 12/07/23).

395 Actu.fr. Pas-de-Calais. *Où en est le projet Tropicalia, future plus grande serre du monde ?* https://actu.fr/hauts-de-france/verton_62849/pas-de-calais-ou-en-est-le-projet-tropicalia-future-plus-grande-serre-du-monde_58511955.html (Dernière consultation le 12/07/23).

396 France TV. *Laine de roche : l'usine de la discorde.* https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/crise-climatique/pollution-air/laine-de-roche-l-usine-de-la-discorde_5610500.html (Dernière consultation le 12/07/23).

397 Le Point. *Usine Rockwool dans l'Aisne : la mairie se résigne à signer le permis de construire.* https://www.lepoint.fr/politique/usine-rockwool-dans-l-aisne-la-mairie-se-resigne-a-signer-le-permis-de-construire-25-04-2023-2517707_20.php (Dernière consultation le 12/07/23).

12° Parc éolien du Chemin Perdu

Des associations, comme « Pour l'avenir de nos campagnes », hostiles à ce projet dans ce secteur qui, selon elles, est saturé en éoliennes. Il n'a pas fait l'objet de recours puisque le projet a été refusé par arrêté préfectoral.

Les dossiers à conflictualité modérée à assez forte

1° PAR Nitrates Bretagne

Il n'y a pas eu de recours particulier contre ce plan, mais des débats ou des incompréhensions entre agriculteurs inquiets à cause des contrôles et des associations ou des citoyens qui, à travers leur dénonciation de ce PAR, fustigent le modèle agricole dominant.

2° PSN PAC 2023-2027

L'opposition contre ce plan stratégique national 2023-2027 de la PAC a été forte de la part de certains collectifs et syndicats agricoles, mais faible d'une manière générale au regard de l'ampleur de ce plan-programme. Plus que de l'opposition, c'est de la déception qui s'est exprimée de toutes parts. Le collectif « pour une autre PAC » organise des événements et des campagnes médiatiques fustigeant la PAC actuelle. Certaines FDSEA et FRSEA ont organisé des manifestations pour dénoncer les diminutions des aides. Une tribune a été rédigée par des associations agricoles et étudiants agronomes à l'attention du Président de la République.

Une opposition des riverains de certains projets

1° STEP Bourbourg

Des habitants de la rue de Bergues, la plus proche du projet (les habitants les plus proches sont à 70 m) se sont constitués en association contre le projet, et ont déposé un recours contre celui-ci. Les suites de ce recours ne sont pas disponibles sur Internet.

2° ZAC Belle Femme

L'origine du conflit est liée à une famille d'agriculteurs qui refuse de vendre ses 3,5 hectares de terres qui permettraient la construction des voies d'accès à la ZAC. Le conflit, qui a débuté en avril et mai 2019, et qui a vu une pétition lancée par cette famille ayant recueilli 600 signatures, se poursuivait encore en 2020³⁹⁸. Depuis, les recherches sur Internet ne permettent pas d'établir si les travaux de construction de la ZAC ont pu démarrer.

Nous avons jusqu'ici présenté de façon détaillée les caractéristiques des 40 dossiers que nous avons étudiés, ainsi qu'un certain nombre d'indications concernant les avis auxquels ils ont donné

398 La Voix du Nord. *Pourquoi ils s'opposent au projet de 300 logements à La Belle Femme*. <https://www.lavoixdunord.fr/578606/article/2019-05-06/pourquoi-ils-s-opposent-au-projet-de-300-logements-la-belle-femme> (Dernière consultation le 13/07/23).

lieu. Ceci nous a permis, notamment, de voir qu'il ne semble pas exister de lien de corrélation évident entre le caractère critique des avis et le niveau de conflictualité observée.

Nous allons maintenant présenter les résultats de notre analyse de la prise en compte des recommandations formulées dans les avis d'autorités environnementales dans la suite du processus décisionnel. Un premier résultat nous paraît mériter un développement spécifique. Il s'agit du caractère difficilement accessible aujourd'hui de l'information relative aux différentes étapes de ce processus et en particulier de la manière dont les enjeux environnementaux sont pris en compte.

D. Un accès à l'information à améliorer

1. Le site [projets-environnement.gouv.fr](https://www.projets-environnement.gouv.fr) : une excellente idée, encore peu opérationnelle

En 2018, le Ministère de la Transition écologique a mis en place un site Internet permettant de réunir les pièces constitutives du dossier d'évaluation environnementale pour les projets³⁹⁹ : <https://www.projets-environnement.gouv.fr/>.

Fonctionnement

Le 5 juillet 2023, plus de 10 000 projets étaient répertoriés. Ceux-ci sont accessibles de deux manières :

- en haut de la page d'accueil, une barre de recherche permet de retrouver le dossier qui intéresse l'utilisateur à partir de mots-clés (nature du projet, commune...) ;
- une carte de France répertorie l'ensemble des projets, et un zoom sur la commune concernée permet à l'utilisateur de retrouver le projet qui l'intéresse.

Par ailleurs, des filtres permettent d'orienter la recherche. Ils sont de quatre ordres :

- Nature du projet (ICPE, ZAC, voirie...) ;
- Thématique (environnement, urbanisme et construction, transports...) ;
- État de la consultation publique (ouvert, non défini, clos, fermé) (nous n'avons pas saisi la différence entre « clos » et « fermé ») ;
- Type de procédure (autorisation au titre du Code de l'environnement, du Code minier, du Code rural et forestier...).

Une idée de guichet unique très pratique pour les utilisateurs, mais présentant encore un certain

³⁹⁹ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique. Lancement du site d'information sur les projets ayant un impact sur l'environnement : www.projets-environnement.gouv.fr. <https://www.ecologie.gouv.fr/lancement-du-site-dinformation-sur-projets-ayant-impact-sur-lenvironnement-wwwprojets>. Dernière consultation le 4 juillet 2023.

nombre de limites

Un grand nombre de dossiers inaccessibles

Sur les quarante dossiers étudiés, seul l'un d'entre eux est présent en intégralité sur ce site, en l'occurrence celui concernant la plate-forme logistique sur les communes d'Illies et de Salomé.

Cinq autres projets y sont répertoriés, mais de façon incomplète. Les pièces suivantes y sont accessibles :

- L'étude d'impact de la ligne 17 du Grand Paris Express ;
- L'étude d'impact, accompagné du résumé non technique, de la ligne 18 du Grand Paris Express ;
- La 2ème version de l'étude d'impact du projet de centre logistique E-Valley et des documents associés : photos, plan, certificat de dépôt des données brutes de biodiversité (ce dernier document est indiqué mais je n'ai pu y accéder, je suis tombé sur une page « not found ») ;
- L'étude d'impact et l'avis de la MRAe Hauts-de-France du projet d'entrepôt logistique à Prouvy ;
- L'étude d'impact et l'avis de la MRAe Hauts-de-France relatifs à la mise en compatibilité du PLU de Verneuil-en-Halatte en vue de la construction d'un parc d'activités.

Les 34 autres dossiers (85 % de l'échantillon) ne sont pas accessibles sur le site.

Parmi les six dossiers accessibles en tout ou partie, trois d'entre eux concernent des entrepôts logistiques dans les Hauts-de-France, deux d'entre eux le Grand Paris Express, et le dernier, la mise en compatibilité d'un PLU lié à la demande d'autorisation environnementale d'un parc d'activités. Il semblerait alors que certaines catégories de dossiers soient davantage répertoriées que d'autres.

Ce site, comme son nom l'indique, est conçu pour les projets, mais pas pour les plans-programmes. On ne retrouve jamais ces derniers sur ce site, sauf lorsque ce dernier est lié à un projet. C'est le cas pour la mise en compatibilité du PLU de Verneuil-en-Halatte, du fait de la demande d'autorisation environnementale du parc d'activités Alata II.

Les dossiers conflictuels, qui doivent être particulièrement recherchés, ne semblent pas être davantage répertoriés que les autres. Prenons l'exemple de la commune de Gonesse, dans le Val-d'Oise. Cinq dossiers y sont répertoriés :

- Une demande d'autorisation d'exploiter l'entrepôt SEGRO ;
- Une autorisation d'exploiter un centre de VHU (véhicules hors d'usagers) ;
- Un dossier relatif à l'exploitation d'une activité de désossage découpe conditionnement de viandes ;
- Une autorisation d'exploiter des installations de combustion au biogaz ;
- L'exploitation d'un entrepôt par SNC Tulipe Nord.

Aucun dossier relatif au Triangle de Gonesse n'y figure, exception faite de la ligne 17 du Grand Paris Express qui le concerne directement puisqu'une station de métro « Triangle de Gonesse » est prévue.

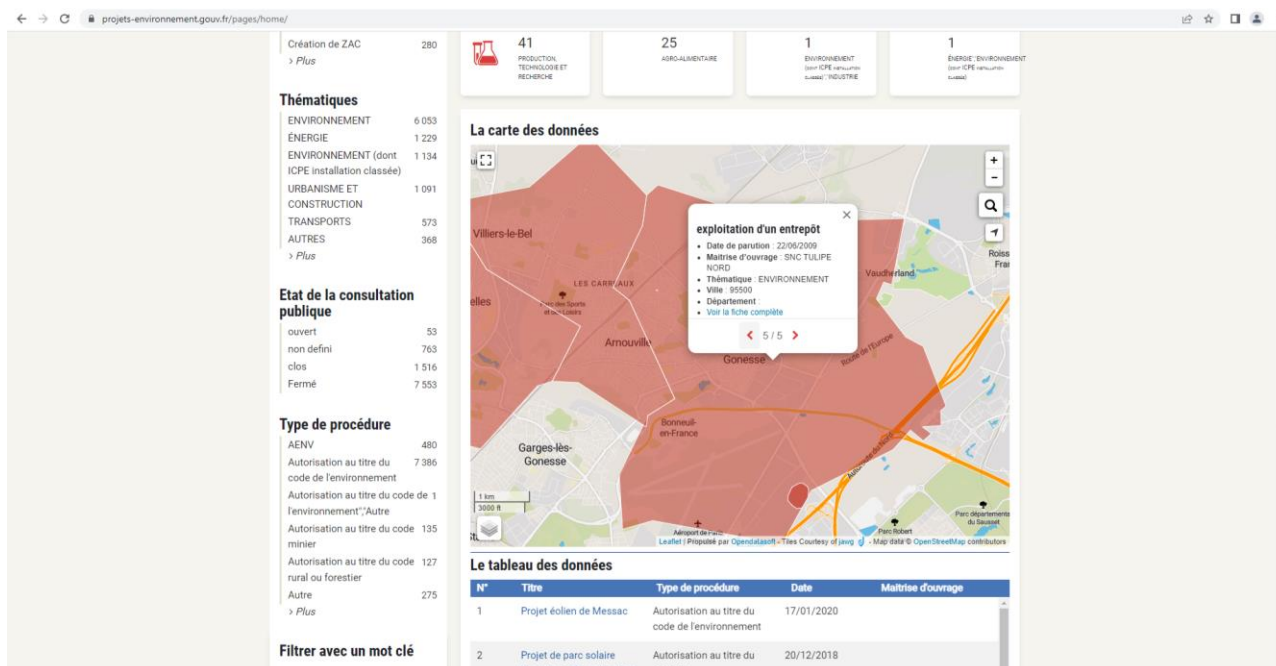


Figure 17. Capture d'écran montrant l'un des 5 projets relatifs à la commune de Gonesse accessibles sur le site

Étant donné que le site a été créé en 2018, il serait possible de conjecturer que les dossiers accessibles sur le site sont postérieurs à cette date. Or, il n'en est rien. De nombreux projets antérieurs à 2018 y sont référencés, de la même manière que beaucoup de projets postérieurs n'y sont pas. La capture d'écran ci-dessus montre d'ailleurs un projet datant de 2009.

Comme le nom du site l'indique, seuls les projets sont accessibles et pas les plans-programmes. Si certains documents relatifs à la mise en compatibilité du PLU de Verneuil-en-Halatte ont pu y être trouvés, c'est parce qu'elle est directement liée à un projet de parc d'activités.

Des recherches souvent ardues

La **recherche par mots-clés** peut très bien fonctionner, comme elle peut donner des résultats surprenants, ne correspondant pas toujours à ce qui peut être observé sur la carte.

Reprenons l'exemple de Gonesse. Nous avons vu précédemment que, sur la carte, 5 dossiers étaient répertoriés. En tapant « Gonesse » sur la barre de recherche, il n'y a plus que 4 résultats, et seuls deux d'entre eux se retrouvent dans les deux cas : la demande d'autorisation d'exploiter l'entrepôt SEGRO, et l'autorisation d'exploiter un centre de VHU. Un dossier concernant une ligne de bus à haut niveau de service concerne, entre autres, la commune de Gonesse, mais ne figurait pas sur la carte. Enfin, le mot-clé « Gonesse » n'exclut pas la ville voisine de Garges-lès-Gonesse, qui inclut « Gonesse » dans son nom. Par conséquent, un projet de ZAC à Garges-lès-Gonesse figure parmi les résultats de la recherche par mots-clés.

Consultation des projets soumis à étude d'impact
projets-environnement.gouv.fr

Accueil Quoi ? Les données Déposer mon projet (téléprocédure)

4 enregistrements

projets-environnement-diffusion

Informations Tableau Carte Analyse Export API

Recherche textuelle Gonesse

Filtres

Gonesse

Nature

- Autres 1
- Création de ZAC 1
- Installations classées 1
- Installations classées pour la protection de l'environnement 1

Thématiques

- AUTRES 1
- ENVIRONNEMENT 1
- ENVIRONNEMENT (dont ICPE installation classée) 1
- INDUSTRIE 1
- TRANSPORTS 1
- URBANISME ET CONSTRUCTION 1

Etat de la consultation publique

- non défini 1
- Fermé 0

	Titre	descriptif du projet	DC.Description.abstract	DC.Description.free.text	Nature	Thématiques	Etat de la consultation publique	Type de
1	Dossier de demande d'autorisation...				Installations classées	ENVIRONNEMENT	Fermé	Autorisa
2	ZAC PORTES DE LA VILLE A GAR...				Création de ZAC	URBANISME ET CONSTRUCTION	Fermé	Déclarat
3	BUS A HAUT NIVEAU DE SERVICE...				Autres	AUTRES	Fermé	Déclarat
4	Projet de ligne de broyage de VH...	Site déjà en activités de récupérat...			Installations classées pour la prot...	TRANSPORTS.ENVIRONNEMENT ...	non défini	Autorisa

Figure 18. Capture d'écran montrant le résultat de la recherche avec le mot-clé : « Gonesse »

Les mots-clés « Triangle de Gonesse » ne donnent accès à aucun résultat.

À ce stade, quelques pistes et suggestions d'amélioration peuvent être proposées :

- Rendre accessible tous les dossiers, de sorte que le site joue effectivement son rôle de « guichet unique ».
- Ajouter les éventuels articles de presse parlant du projet en question.
- Améliorer l'algorithme de recherche, de sorte que des mots-clés simples (ex : le nom de la commune concernée) permettent d'accéder facilement au dossier voulu.

En ce qui concerne la **recherche par filtre**, les filtres sont très intéressants pour faciliter les recherches. Ceux-ci semblent toutefois présenter des limites.

- La thématique « environnement » est très vague, il est difficile de savoir ce qu'elle recouvre exactement. La quantité de dossiers qui y est répertoriée (6099) ne permet pas de s'en servir facilement. L'usage de ce seul filtre donne accès à des dossiers extrêmement variés (élevages, usines, exploitation de carrières, sites de traitement de déchets, parcs éoliens...). Ce filtre pourrait être scindé en plusieurs filtres plus fins et plus aisément utilisables.
- Dans les « types de procédures », des dossiers isolés constituent des catégories à eux seuls (exemple : « "Autorisation au titre du code de l'environnement", "Autre autorisation au titre du code de l'urbanisme" »). Il s'agit probablement d'erreurs informatiques liées au fonctionnement des algorithmes, mais il serait bienvenu, pour les utilisateurs, de trouver des solutions pour les résoudre.

- En cliquant sur le filtre « Création de ZAC », 280 résultats sont répertoriés sur la carte de France. Si on zoome sur l'agglomération parisienne, 11 ZAC sont référencées. Les deux ZAC franciliennes de l'échantillon, à savoir Gonesse et Charenton-Bercy, n'y figurent pas, car elles ne sont pas sur le site. Néanmoins, plus surprenant, la ZAC des Portes de la Ville, à Garges-lès-Gonesse, pourtant trouvée à l'issue d'une recherche par mots-clés (cf capture d'écran précédente), n'est pas sur la carte non plus. Plus généralement, on constate qu'aucune ZAC n'est référencée sur la carte dans l'est parisien.

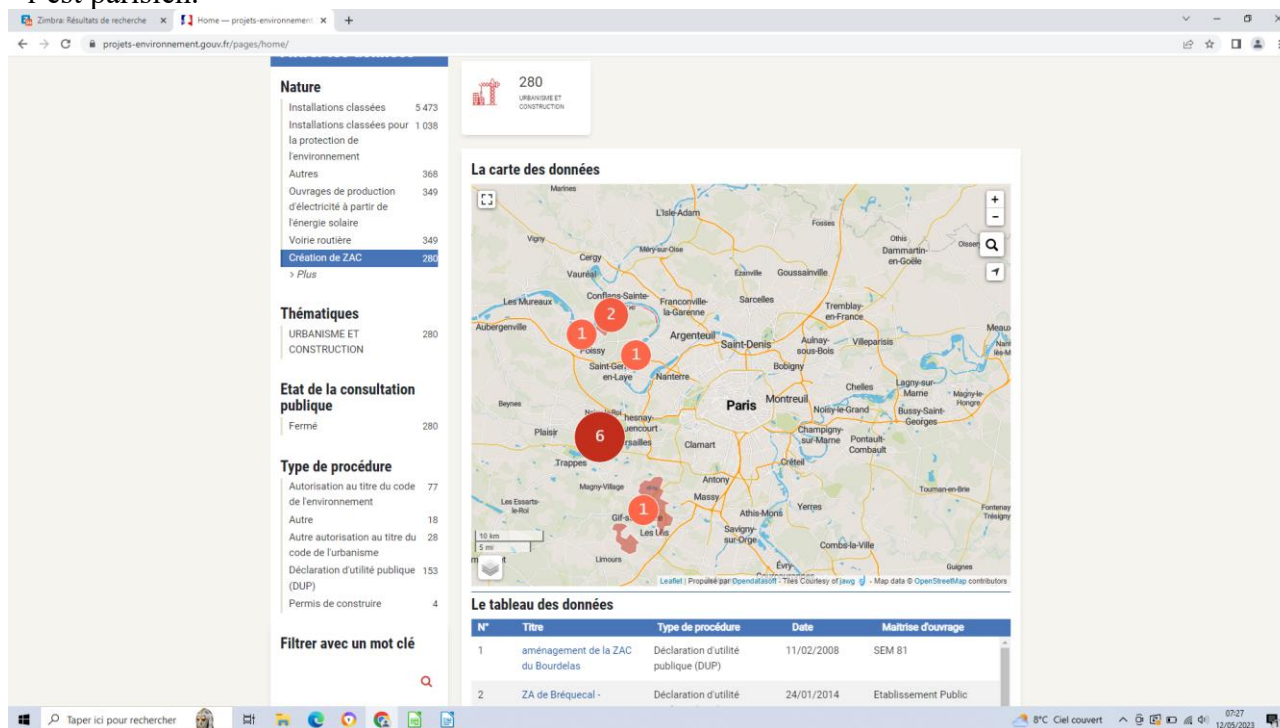


Figure 19. Résultats obtenus en utilisant le filtre « Création de ZAC », en zoomant sur l'agglomération parisienne

2. Des documents d'évaluation environnementale souvent éparpillés

Dans l'immense majorité des cas, les documents ne sont pas consultables sur le « guichet unique » que constitue le site projets-environnement.gouv.fr. Dans ce cas, il faut chercher les documents sur un moteur de recherche classique, ce qui n'est pas toujours aisé, et ce qui est très chronophage.

Les avis de l'Ae et de la MRAe Hauts-de-France sont tous référencés sur leur site respectif⁴⁰⁰. Les avis y sont triés par date. La barre de recherche n'étant pas toujours très facile d'utilisation, à moins de renseigner des mots-clés très précis que le public n'a bien souvent pas, le plus pratique étant souvent de connaître *a minima* l'année durant laquelle l'avis a été rendu. Les décisions d'examen au cas par cas sont aussi trouvables sur ces mêmes sites.

400 Site de l'IGEDD : <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>. Site de la MRAe Hauts-de-France : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/hauts-de-france-r22.html>.

Les pièces des différents dossiers sont assez régulièrement trouvables, mais souvent dispersés. Prenons l'exemple de la ligne 18 du Grand Paris Express. Étant donné la quantité de pages Web à ce sujet, il est nécessaire de préciser le document recherché (en tapant « ligne 18 [document recherché] ». L'étude d'impact peut être trouvée sur projets-environnement.gouv.fr. L'avis de l'Ae est présent sur son site, mais aussi sur le site des préfectures de l'Essonne et des Yvelines. Le rapport d'enquête publique, quant à lui, est sur le site de la préfecture d'Île-de-France et l'arrêté préfectoral sur le site de la préfecture des Hauts-de-Seine. En ce qui concerne le mémoire en réponse du maître d'ouvrage à l'avis de l'autorité environnementale, les étudiants ont pu se le procurer sur le site de l'enquête publique. Or, ce document n'est plus accessible à ce jour. La recherche par mots-clés « Ligne 18 mémoire en réponse », ainsi que diverses autres tentatives plus ou moins étayées, se sont révélées infructueuses. Nous avons fini par retrouver, presque par hasard, un document intitulé : « Compléments à la suite de l'avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la ligne 18 », qui correspond au mémoire en réponse.

Les documents sont donc très dispersés entre les sites des préfectures concernées, ceux des porteurs de projets, des collectivités concernées...

Dans l'analyse des suites données aux avis des autorités environnementales, on doit donc garder à l'esprit que certains documents n'ont pas pu être trouvés, malgré des recherches approfondies. Il n'est pas toujours possible de savoir si les éléments existent mais ne sont pas accessibles, ou s'ils existent et ont été accessibles mais ne le sont plus, ou encore s'ils ne sont pas accessibles car ils n'existent pas (cas des mémoires en réponses, non obligatoires pour les plans et programmes, cas des arrêtés préfectoraux)⁴⁰¹.

E. La carrière des avis : Quelle prise en considération de l'avis des Autorités Environnementales dans la suite du processus décisionnel ?

1. Analyse des mémoires en réponse à l'avis de l'Ae

⁴⁰¹ Mémoire en réponse STEP Bourbourg ; Mémoire en réponse Bâtiment logistique Maubeuge-Feignies ; Mémoire en réponse centre logistique Evalley ; Dossier d'EP ZEC Courant de l'Hôpital ; Arrêtés concernant : AFAF Busnes-Lillers ; STEP Bourbourg ; Centre logistique E-Valley ; Port fluvial Aire-sur-la-Lys ; Entrepôt Maubeuge ; PLU La Fère ; PLU Boves ; PLU Caudry ; PLU Fouquereuil ; PLU Berry-au-Bac ; PLUi Val de Somme ; PLU Fleurines ; ZAC Saint-Sauveur.

Eléments qui ont été mais ne sont plus accessibles : Etude d'impact et l'arrêté préfectoral du dossier « AFAFE Thénelles », que les étudiants ont trouvé sur le site de Géodomia, et qui ne semblent plus accessibles ; mémoire en réponse du dossier « port fluvial Aire-sur-la-Lys » ; Mémoire en réponse du dossier « PPER Authie » ; mémoire en réponse du dossier « AUPP Marais Poitevin » ; mémoire en réponse du dossier « PPER Authie ».

Après que l'Ae a rendu son avis, le maître d'ouvrage est invité à rédiger un mémoire en réponse à cet avis, présentant ses réponses aux recommandations formulées par l'Ae. Ce mémoire en réponse est obligatoire uniquement pour les projets.

Douze d'entre eux n'ont pu être trouvés : STEP Bourbourg ; Centre logistique E-Valley ; Port fluvial Aire-sur-la-Lys ; Entrepôt Maubeuge ; PLU La Fère ; PLU Boves ; PLU Caudry ; PLU Fouquereuil ; PLU Berry-au-Bac ; PLUi Val de Somme ; PLU Fleurines ; ZAC Saint-Sauveur.

Les maîtres d'ouvrage réagissent diversement à cette attente, certains manifestant une volonté réelle de prendre en compte les recommandations, tandis que d'autres se placent plutôt dans une posture de justification de leur projet, les invitant à prendre en compte l'avis de l'Ae de manière plus modérée. Une première grande classification des mémoires en réponse peut ainsi être établie.

Dans la seconde catégorie, il est possible de distinguer les mémoires en réponse qui prennent très peu en compte – voire pas du tout – les recommandations, de ceux qui essaient davantage de les intégrer, même si cela reste incomplet.

Parmi les mémoires en réponse des maîtres d'ouvrage manifestant une volonté d'intégrer les remarques de l'Ae, certains apparaissent très complets et convaincants, quand d'autres les prennent en compte de manière plus modérée, justifiant souvent celles qu'ils ne reprennent pas par des contraintes, qu'elles soient administratives, financières ou autres.

Dans le tableau suivant, chaque dossier est classé dans l'une des quatre catégories énoncées ci-dessus.

	Peu de volonté, ou volonté modérée du MO de prendre en compte les recommandations de l'autorité environnementale davantage dans la justification du projet que dans la prise en compte des recommandations		Volonté réelle du MO de prendre en compte les recommandations de l'autorité environnementale	
	Très faible, voire pas de prise en compte des recommandations 0	Prise en compte modérée des recommandations, souvent sans justification 1	Prise en compte modérée des recommandations, souvent avec justification 2	Mémoire convaincant et sérieux 3
Nombre d'avis	7	12	4	5
Données statistiques quant au nombre de pages	Trois mémoires en réponse comptant 2,5 ou 3 pages ; un avis comptant 6 pages ; 3 en comptant entre 15 et 17. Moyenne : 8,8 Médiane : 6	Trois mémoires en réponse courts (5 ; 6 et 7 pages) ; 3 médians (16 ; 16 et 18 pages) ; 3 plus longs (36 ; 58 et 110 pages). <i>Note : 3 mémoires en réponse n'ont pu être consultés directement, et sont repris dans le rapport du CE, mais pas toujours complètement. Possible de dégager une tendance générale mais impossible d'avoir accès au nombre de pages.</i> Moyenne : 30,2 Médiane : 16	Des mémoires en réponse de longueurs très variables (6 ; 29 ; 38 et 53 pages). Moyenne : 31,5 Médiane : 33,5	Des mémoires en réponse longs voire très longs (23 ; 47 ; 51 ; 71 et 135 pages). Moyenne : 65,4 Médiane : 51
Répartition des dossiers en fonction de la promotion (Bleu : promo 2021 ; Vert : dossiers Valentin ; Noir : promo 2022 ; Rouge : promo 2023)	- CDG Express - ZAC Belle Femme - PLU Mouflers - Entrepôt logistique Mouflers - Usine laine de roche - Centre de déchets Breuil-le-Sec - Parc éolien du Champ Perdu	- Gonesse - Ligne Oloron-Bédous - Ligne 17 - Vignoble Belle-Île - Bâtiment logistique Evin-Malmaison - Plate-forme logistique PRD - Ligne 18 - PAR Nitrates - PLU Verneuil-en-Halatte - PLUi Maubeuge-Val de Sambre - PLUi Val de Somme - PLU Berry-au-Bac	- Charte PNR Morvan - Entrepôt Prouvy - Concession du Rhône - PSN PAC 2023-2027	- ZAC Charenton-Bercy - AFAF Busnes-Lillers - AFAFE Thénelles - ZEC Courant de l'Hôpital - Tropicalia
Répartition des dossiers en fonction du niveau de criticité de l'Ae (Vert : Avis Ae peu critique ; Bleu : Avis mitigé/contrasté ; Orange ; Avis critique ; Rouge : Avis très critique)	- CDG Express - ZAC Belle Femme - PLU Mouflers - Entrepôt logistique Mouflers - Usine laine de roche - Centre de déchets Breuil-le-Sec - Parc éolien du Champ Perdu	- Gonesse - Ligne Oloron-Bédous - Ligne 17 - Vignoble Belle-Île - Bâtiment logistique Evin-Malmaison - Plate-forme logistique PRD - Ligne 18 - PAR Nitrates - PLU Verneuil-en-Halatte - PLUi Maubeuge-Val de Sambre - PLUi Val de Somme - PLU Berry-au-Bac	- Charte PNR Morvan - Entrepôt Prouvy - Concession du Rhône - PSN PAC 2023-2027	- ZAC Charenton-Bercy - AFAF Busnes-Lillers - AFAFE Thénelles - ZEC Courant de l'Hôpital - Tropicalia

Figure 20. Données quant à la qualité des mémoires en réponse

Les 28 maîtres d'ouvrage dont le mémoire en réponse a pu être étudié apparaissent, pour 19 d'entre eux, assez réticents à prendre en compte les remarques de l'autorité environnementale. Seuls 9 semblent témoigner d'une réelle volonté d'améliorer leur projet suivant ce que l'autorité environnementale leur recommande.

Même si la longueur seule ne présage évidemment pas de la qualité du mémoire en réponse, il s'avère qu'on peut constater que les mémoires en réponse les plus longs sont souvent ceux qui prennent le plus en compte les recommandations de l'autorité environnementale. La tendance à l'augmentation du nombre de pages, fonction de la volonté du maître d'ouvrage de prendre en compte les remarques et du degré de sérieux, est nette. Les 3 avis comptant 2,5 ou 3 pages ne prennent pas, ou très peu en compte les recommandations de l'Ae.

En général, il n'y a pas de remise en cause de la légitimité de l'expertise de l'autorité environnementale. Quelques critiques sont parfois formulées quant à leur manque de données, de connaissance de la situation mais elles apparaissent assez rarement, et en réponse à quelques recommandations que les MO considèrent difficiles à prendre en compte. Le mémoire en réponse concernant le parc éolien remet en cause, de manière assez nette, le sérieux de l'Ae, comme en témoigne cet extrait : « *Le Pluvier doré ayant fait l'objet de points détaillés dans l'étude écologique, il est demandé à la MRAe de revoir son avis sur le sujet.* ».

Sept mémoires en réponse, sur les 28 accessibles, semblent ne pas prendre en considération les recommandations de l'autorité environnementale, lorsque 5 sont très complets et présentent beaucoup d'éléments substantiels qui témoignent d'une réelle prise en compte de chacune des recommandations ou presque.

Sur 5 avis d'autorité environnementale très critiques, seul un mémoire en réponse répond de manière convaincante, les quatre autres répondent de manière partielle. En revanche, la qualité des réponses aux avis critiques est très variable. Étonnamment, les mémoires en réponse aux avis d'Ae peu critiques ne sont pas toujours les plus convaincants. Aucun n'a été classé en catégorie 3, et l'un d'eux est même très peu convaincant, ne prenant en compte que les remarques de forme au détriment des quelques points soulevés sur le fond de l'étude d'impact.

Il semble globalement difficile d'établir des corrélations entre types de dossiers et qualité du mémoire en réponse. Les dossiers concernant les infrastructures ferroviaires et les PLU dont les mémoires en réponse ont pu être étudiés (seuls 4 sur 10 pour ces derniers) témoignent d'une volonté modérée, voire très modérée, du maître d'ouvrage de prendre en compte les recommandations.

2. La participation au cours de l'enquête publique

Remarques générales

L'enquête publique intervient après l'avis de l'autorité environnementale et le mémoire en réponse du maître d'ouvrage à cet avis. Elle peut intervenir rapidement, seulement quelques jours après la communication du mémoire en réponse dans certains cas, ou après plusieurs mois.

Les EP durent en général un mois. Celle-ci est annoncée *a minima* dans la presse et par voie d'affichage, sur le lieu de l'opération projetée et sur le panneau d'affichage des mairies concernées. Il n'existe aucune restriction à la possibilité de participer à une enquête publique, et « toute personne » peut y participer conformément au principe de participation entré, avec la Charte de l'environnement, dans le bloc de constitutionnalité en 2005. Un commissaire-enquêteur, ou une commission d'enquête constituée d'un nombre impair de membres, est désigné suivant les dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'environnement. Tout un chacun peut demander à rencontrer le commissaire-enquêteur qui assure des permanences, ou déposer ses remarques sur un registre papier mis à disposition dans les mairies concernées le cas échéant et/ou sous format dématérialisé.

Pour certains plans-programmes, il n'y a pas d'enquête publique à proprement parler, mais des consultations par voie électronique. Dans un cas particulier de plan programme d'encergure nationale et soumis pour la première fois à consultation du public (PSN PAC 2023-2027), c'est un débat public qui a été organisé par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP).

A noter toutefois que, lorsque le dossier inclut une procédure différente de l'enquête publique mais que des éléments pertinents peuvent être soulevés, par exemple quant à la participation à la consultation ou la prise en compte de l'avis de l'Ae, celui-ci est tout de même référencé dans les tableaux qui suivent.

Pour les ZAC, l'enquête publique n'est pas systématique. Elle s'est tout de même tenue dans le cas des ZAC Belle Femme, Saint-Sauveur et Triangle de Gonesse⁴⁰². Pour la ZAC Charenton-Bercy, une procédure de participation du public par voie électronique s'est tenue, mais il ne s'agissait pas d'une enquête publique. La participation est quand même référencée dans le tableau qui suit. À noter que, malgré des recherches approfondies, un dossier d'EP n'a pu être trouvé : celui concernant la zone d'expansion des crues (ZEC) du Courant de l'Hôpital.

402 Concernant le Triangle de Gonesse, un premier projet de ZAC en 2016 n'avait pas fait l'objet d'une enquête publique. En 2017, une enquête publique relative à la révision du PLU de Gonesse dans l'objectif de permettre l'implantation d'EuropaCity avait fait l'objet d'un avis défavorable du commissaire-enquêteur. Il est question ici de l'enquête publique concernant le second projet de ZAC, qui s'est tenue du 8 janvier au 21 février 2018.

Niveau de participation aux consultations du public

Participation	Nulle	Faible	Moyenne	Forte
Nombre de dossiers	2	15	10	10
Liste (Bleu : promo 2021 Vert : dossiers Valentin Noir : promo 2022 Rouge : promo 2023)	- Entrepôt Prouvy - Entrepôt SIG Maubeuge	- ZAC Charenton-Bercy - Bâtiment logistique Evin-Malmaison - ZAC Belle Femme - AFAF Busnes-Lillers - PPER Authie - STEP Bourbourg - Bâtiment logistique Evalley - Port fluvial Aire-sur-la-Lys - Prélèvement d'eau Marais Poitevin - PAR Nitrates Bretagne - PLU Verneuil-en-Halatte - PLU Boves - PLU Berry-au-Bac - PLU Fouquereuil - Centre de déchets Breuil-le-Sec	- Charte PNR Morvan - Ligne 17 - Vignoble Belle-Île - AFAFE Thénelles - Plate-forme logistique PRD - Concession du Rhône - PSN PAC 2023-2027 - PLU Fleurines - PLU Caudry - Entrepôt logistique Mouflers	- Gonesse - Ligne ferroviaire Oloron-Bédous - CDG Express - Ligne 18 - PLUi Maubeuge-Val de Sambre - PLUi Val de Somme - PLU Mouflers - ZAC Saint-Sauveur - Usine laine de roche - Parc éolien du Champ Perdu

On peut relever que l'enquête publique de la DUP sur la ligne 17 a eu lieu en même temps que le débat public préalable sur Europacity qui, selon la commission d'enquête, a détourné l'attention. On observe que la participation aux EP de projets ou PP conflictuels est souvent bien plus élevée. Deux projets de même type peuvent susciter des réactions très différentes (ex : entrepôt Prouvy, 0 participation à l'EP ; plate-forme logistique Illies et Salomé, 72 contributions, un recours au tribunal administratif).

Pour apprécier la participation, il ne suffit pas de comparer les nombres de participants en valeur absolue. Il est logique que la participation à une enquête publique pour un projet local soit différente de celle d'un plan-programme d'envergure régionale voire nationale. Par exemple, la participation à l'enquête publique concernant le projet de plate-forme logistique PRD sur les communes d'Illies et de Salomé, qui a recueilli 72 contributions, peut être considérée comme une participation moyenne, alors que celle concernant le PAR Nitrates en Bretagne, qui a recueilli 122 contributions, peut être considérée comme faible.

Pour un projet, les premiers concernés sont évidemment les riverains et les habitants dans un rayon de 20 à 30 kilomètres lorsque de l'emploi est en jeu, mais il est aussi possible de considérer que tout un chacun est concerné par des projets et des plans-programmes qui auront des impacts

environnementaux, sur la biodiversité, sur les paysages, sur la réponse à apporter au changement climatique... C'est ainsi que certains projets se retrouvent fortement médiatisés et que les participants à l'enquête publique ne sont même plus majoritairement locaux. Pour les projets liés à Gonesse, qu'il s'agisse des deux étudiés ici (ZAC et ligne 17) ou d'Europacity, la participation ne s'est pas limitée aux habitants de Gonesse et des communes environnantes, ce qui a pu être critiqué, notamment par certains défenseurs de ces projets qui mettent en avant leur potentiel socio-économique dans une zone de l'Île-de-France en proie aux difficultés sociales et au chômage, et qui considèrent que leurs arguments ont été noyés par de nombreux commentaires formulés par des personnes, physiques ou morales, moins concernées.

Des critiques similaires ont pu être formulées pour l'EP concernant le vignoble de Belle-Île, à laquelle 102 personnes ont participé, dont 76 résidents secondaires et seulement 10 bellilois résidents permanents.

Aucune relation ne peut être établie entre type de projet et participation. Prenons l'exemple des entrepôts logistiques : la participation à l'EP liée à l'entrepôt de Prouvy a été nulle, quand celle de la plate-forme logistique PRD à Illies et Salomé a été de 72 contributions

Les revendications particulières font augmenter la participation. La différence de participation entre l'AFAF Busnes-Lillers (17 contributions) et l'AFAFE Thénelles (40 contributions) s'explique par le nombre de revendications plus élevées de la part des propriétaires et exploitants agricoles directement concernés dans le second cas. À noter d'ailleurs dans ce second cas qu'après l'enquête publique, quatre recours auprès de la Commission communale d'aménagement foncier ont été déposés.

La conflictualité fait augmenter la participation. Les 4 projets ayant suscité une participation qualifiée de « forte » dans le tableau ci-dessus ont fait l'objet de recours au tribunal administratif. Réciproquement, les projets ou plans-programmes ayant fait l'objet de recours affichent tous une participation à l'EP moyenne à forte, à l'exception de la reconstruction de la STEP de Bourbourg, qui a fait l'objet d'un recours déposé par une association de riverains. Il peut arriver que des dossiers soient conflictuels très localement, et suscitent une forte participation due à un collectif, une association, mais une faible participation générale (ex : dans le cas de la ZAC Belle Femme, conflit entre une famille d'agriculteurs qui ne veut pas céder ses terres et la municipalité de Liévin).

- Le nombre de personnes concernées ne présage pas non plus de la participation. Par exemple, 800 propriétaires sont directement concernés par le PPER Authie, et seules 23 observations ont été déposés. De l'aveu du CE, cette EP a suscité « l'indifférence de la population au sens large ».

Le niveau de participation ne semble pas corrélé à un avis plus ou moins critique de l'autorité environnementale.

Participation	Nulle	Faible	Moyenne	Forte
Nombre de dossiers	2	15	10	10
Liste (Vert : Avis Ae peu critique ; Bleu : Avis mitigé/contrasté ; Orange ; Avis critique ; Rouge : Avis très critique)	- Entrepôt Prouvy - Entrepôt SIG Maubeuge	- ZAC Charenton-Bercy - Bâtiment logistique Évin-Malmaison - ZAC Belle Femme - AFAF Busnes-Lillers - PPER Authie - STEP Bourbourg - Bâtiment logistique Evalley - Port fluvial Aire-sur-la-Lys - Prélèvement d'eau Marais Poitevin - PAR Nitrates Bretagne - PLU Verneuil-en-Halatte - PLU Boves - PLU Berry-au-Bac - PLU Fouquereuil - Centre de déchets Breuil-le-Sec	- Charte PNR Morvan - Ligne 17 - Vignoble Belle-Île - AFAFE Thénelles - Plate-forme logistique PRD - Concession du Rhône - PSN PAC 2023-2027 - PLU Fleurines - PLU Caudry - Entrepôt logistique Mouflers	- Gonesse - Ligne ferroviaire Oloron-Bédous - CDG Express - Ligne 18 - PLUi Maubeuge-Val de Sambre - PLUi Val de Somme - PLU Mouflers - ZAC Saint-Sauveur - Usine laine de roche - Parc éolien du Champ Perdu

Tableau 22 : Participation à l'enquête publique en fonction du caractère plus ou moins critique de l'avis

Notre corpus ne permet d'établir aucune corrélation entre participation à l'enquête publique et criticité de l'avis. Il était possible de conjecturer une participation plus forte lorsque l'avis de l'Ae est critique voire très critique. Le tableau montre plusieurs contre-exemples qui infirment cette hypothèse.

D'une manière générale, assez peu de participants aux enquêtes publiques font référence à l'avis de l'Ae. Ils semblent arriver avec un positionnement préexistant à la lecture de ce document, à supposer que le dossier d'enquête publique soit consulté, ce qui n'est peut-être pas souvent le cas. On a par ailleurs pu observer que dans un certain nombre d'enquêtes publiques, l'avis de l'autorité environnementale arrive alors que l'enquête publique a déjà démarré, et que l'avis est parfois rangé avec les avis des personnes publiques associées, alors qu'il s'agit pourtant d'un avis de nature et de portée bien différente.

3. Rapport, conclusions et avis du CE : quelle influence de l'avis de l'Ae ?

L'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête

	Favorable	Favorable sous réserves	Défavorable
Nombre de dossiers	12	14	3
Liste (Bleu : promo 2021 Vert : dossiers étudiés par Valentin Noir : promo 2022 Rouge : promo 2023)	- Ligne 17 Vignoble Belle-Île (2 recommandations du CE) - AFAF Busnes-Lillers - PPER Authie (2 recommandations du CE) - Bâtiment logistique Evalley - Port fluvial Aire-sur-la-Lys (1 recommandation) - Entrepôt Prouvy - Prélèvement d'eau Marais Poitevin - PLU Verneuil-en-Halatte - PLU Fleurines (4 recommandations) - PLU Boves (1 recommandation) - Centre de déchets à Breuil-le-Sec	- Gonesse : 3 conditions qui ne dépendent pas du MO, 6 réserves, 3 recommandations - CDG Express : 2 réserves - PNR Morvan : 1 réserve - AFAFE Thénelles : 1 réserve se subdivisant en 2 sous-réserves - STEP Bourbourg : 1 réserve et 2 recommandations - Plate-forme logistique PRD : 8 réserves et 1 recommandation - Ligne 18 : 3 réserves - PLUi Maubeuge-Val de Sambre : 1 réserve, 2 recommandations - PLUi Val de Somme : plusieurs dizaines de réserves et de recommandations - PLU Berry-au-Bac : 2 réserves, 1 recommandation - PLU Fouquereuil : 1 réserve, 2 recommandations - PLU Mouflers : 3 réserves - ZAC Saint-Sauveur : 1 réserve, 7 recommandations - Entrepôt logistique Mouflers	- Ligne Oloron-Bédous - Usine de laine de roche - Parc éolien du Champ Perdu
Liste (Vert : Avis de l'Ae peu critique Bleu : Avis mitigé/contrasté Orange : Avis critique Rouge : Avis très critique)	- Ligne 17 Vignoble Belle-Île (2 recommandations du CE) - AFAF Busnes-Lillers - PPER Authie (2 recommandations du CE) - Bâtiment logistique Evalley - Port fluvial Aire-sur-la-Lys (1 recommandation) - Entrepôt Prouvy - Prélèvement d'eau Marais Poitevin - PLU Verneuil-en-Halatte - PLU Fleurines (4 recommandations) - PLU Boves (1 recommandation) - Centre de déchets à Breuil-le-Sec	- Gonesse : 3 conditions qui ne dépendent pas du MO, 6 réserves, 3 recommandations - CDG Express : 2 réserves - Charte PNR Morvan : 1 réserve - AFAFE Thénelles : 1 réserve se subdivisant en 2 sous-réserves - STEP Bourbourg : 1 réserve et 2 recommandations - Plate-forme logistique PRD : 8 réserves et 1 recommandation - Ligne 18 : 3 réserves - PLUi Maubeuge-Val de Sambre : 1 réserve, 2 recommandations - PLUi Val de Somme : plusieurs dizaines de réserves et de recommandations - PLU Berry-au-Bac : 2 réserves, 1 recommandation - PLU Fouquereuil : 1 réserve, 2 recommandations - PLU Mouflers : 3 réserves - ZAC Saint-Sauveur : 1 réserve, 7 recommandations - Entrepôt logistique Mouflers	- Ligne Oloron-Bédous - Usine de laine de roche - Parc éolien du Champ Perdu

Sur 40 dossiers, 29 avis de commissaires-enquêteurs ont pu être étudiés. Certains dossiers n'ont pas fait l'objet d'une enquête publique. D'autres n'ont pu être consultés faute d'accessibilité.

Sur la base de notre corpus, aucune corrélation ne semble pouvoir être établie entre la sévérité de l'avis de l'autorité environnementale et la nature de l'avis du commissaire-enquêteur. Certains résultats paraissent même contre-intuitifs. Citons deux exemples marquants :

- Les quatre avis très critiques de l'Autorité Environnementale dont les avis du commissaire-enquêteur sont disponibles font l'objet d'avis favorables avec réserves pour deux d'entre eux, voire sans réserve pour les deux autres.

- Le projet de ligne ferroviaire entre Oloron-Sainte-Marie a donné un avis défavorable du commissaire-enquêteur. Les arguments de ce dernier concernaient alors davantage l'opportunité discutable du projet plutôt que ses impacts sur l'environnement. Or, l'Ae ne se prononce pas sur le premier point mais fait bien le constat d'un projet dispendieux sans aucune rentabilité.

	Favorable	Favorable sous réserves	Défavorable
Nombre de dossiers	12	14	3
Liste (Rouge : Mémoire en réponse type 0 Orange : Mémoire en réponse type 1 Bleu : Mémoire en réponse type 2 Vert : Mémoire en réponse type 3 Noir : Mémoire en réponse indisponible)	- Ligne 17 - Vignoble Belle-Île (2 recommandations du CE) - AFAF Busnes-Lillers - PPER Authie (2 recommandations du CE) - Bâtiment logistique Evalley - Port fluvial Aire-sur-la-Lys (1 recommandation) - Entrepôt Prouvy - Prélèvement d'eau Marais Poitevin - PLU Verneuil-en-Halatte - PLU Fleurines (4 recommandations) - PLU Boves (1 recommandation) - Centre de déchets à Breuil-le-Sec	- Gonesse : 3 conditions qui ne dépendent pas du MO, 6 réserves, 3 recommandations - CDG Express : 2 réserves - Charte PNR Morvan : 1 réserve - AFAFE Thénelles : 1 réserve se subdivisant en 2 sous-réserves - STEP Bourbourg : 1 réserve et 2 recommandations - Plate-forme logistique PRD : 8 réserves et 1 recommandation - Ligne 18 : 3 réserves - PLUi Maubeuge-Val de Sambre : 1 réserve, 2 recommandations - PLUi Val de Somme : plusieurs dizaines de réserves et de recommandations - PLU Berry-au-Bac : 2 réserves, 1 recommandation - PLU Fouquereuil : 1 réserve, 2 recommandations - PLU Mouflers : 3 réserves - ZAC Saint-Sauveur : 1 réserve, 7 recommandations - Entrepôt logistique Mouflers	- Ligne Oloron-Bédous - Usine de laine de roche - Parc éolien du Champ Perdu

Encore une fois, il est difficile d'établir de potentielles corrélations, en particulier parce que de nombreux mémoires en réponse sont indisponibles ; certains dossiers n'ont pas fait l'objet d'enquêtes publiques⁴⁰³ ; certains rapports et avis de commissaires-enquêteurs n'ont pu être trouvés⁴⁰⁴.

403 Pour la ZAC Charenton-Bercy, aucune enquête publique n'a eu lieu (Rappelons qu'elle n'est pas obligatoire pour les ZAC). La participation du public par voie électronique a donné lieu à une synthèse du maître d'ouvrage, qui ne peut évidemment être comptabilisée dans le tableau ci-dessus, le maître d'ouvrage ne donnant pas un avis sur son propre projet. Il en est de même pour les consultations publiques au sujet de la concession du Rhône, du PSN PAC 2023-2027 et du PAR Nitrates Bretagne. Il n'y a pas eu d'enquête publique, donc aucun avis n'a été rendu par un commissaire-enquêteur.

404 Entre autres : Concernant la construction d'un bâtiment logistique par la société Baytree Logistic à Evin-Malmaison, les étudiants et moi-même avons consulté le registre d'EP ainsi que le rapport du CE qui mentionne deux avis qu'il rédige séparément, l'un sur la demande d'autorisation d'exploiter, l'autre sur la demande de permis de

Toutefois, quelques remarques peuvent être formulées. Les avis défavorables du commissaire-enquêteur correspondent à des dossiers dans lesquels le mémoire en réponse est décevant. Mais, compte-tenu de la rareté des avis défavorables, il est difficile de conclure sur ce point avec une significativité statistique intéressante. De plus, une corrélation ne permet pas d'établir de manière certaine un lien de causalité. Et la réciproque semble fausse, puisque certains dossiers avec des mémoires en réponse de type 0 ou 1 donnent lieu, par la suite, à un avis favorable sans réserve du CE.

On observe que les avis défavorables sont très rares (3 sur 29), ce qui est conforme à ce qui est observé pour l'ensemble des enquêtes publiques en France. Les avis favorables sous réserves semblent correspondre à ceux qui ont fait l'objet d'inquiétudes voire d'oppositions par les participants à l'EP, dont les avis semblent plus significativement pris en compte que celui de l'Ae.

À l'exception de l'AUPP Marais Poitevin et de la ligne 17 mais pour laquelle, nous l'avons vu, la participation a sûrement été moindre du fait de l'EP concernant Europacity au même moment, les avis favorables sans réserve semblent correspondre aux sujets les moins conflictuels, pour lesquels la participation a été faible.

Par conséquent, même si les avis défavorables sont exceptionnels, les avis des commissaires-enquêteurs semblent plutôt bien refléter les contributions du public durant l'enquête publique. En revanche, ces contributions étant parfois éloignées des recommandations de l'Ae, il ne semble pas y avoir de corrélation entre avis des commissaires-enquêteurs, avis de l'Ae et qualité du mémoire en réponse. Au contraire, certains contre-exemples sont frappants.

Prenons l'exemple du dossier concernant la ligne 17 du Grand Paris Express. L'avis de l'Ae est très critique, avec un mémoire en réponse n'apportant pas de réponses satisfaisantes à nombre de recommandations. Pourtant, le commissaire-enquêteur s'est prononcé favorablement, sans réserve, simplement assorti de deux recommandations.

Reprise ou non des recommandations de l'Ae par le CE

L'échelle suivante est utilisée :

- 0 = Le rapport n'y fait pas référence et ne reprend pas d'éléments contenus dans l'avis ;
- 1 = Le rapport n'y fait pas référence mais reprend des points soulevés dans l'avis ;
- 2 = Le rapport cite l'avis Mrae sans détailler son contenu ;
- 3 = Le rapport cite l'avis et en détaille le contenu ;
- 4 = reprise de recommandations Ae dans ses conclusions et avis.

construire, mais ces derniers n'ont pu être trouvés. Les conclusions et avis du CE pour l'entrepôt logistique SIG à Maubeuge n'ont pas été trouvés.

	0	1	2	3	4
Effectif		8	5	11	8
Liste (Bleu : promo 2021 Vert : Dossiers étudiés par Valentin Noir : promo 2022 Rouge : promo 2023)		- Gonesse - Ligne ferroviaire Oloron-Bédous - Prélèvement d'eau Marais Poitevin - Ligne 18 - PLU Verneuil-en-Halatte - PLU Boves - PLU Mouflers - ZAC Saint-Sauveur	- Vignoble Belle-Île - ZAC Charenton-Bercy - AFAFE Thénelles - Centre logistique Evalley - Entrepôt logistique Prouvy	- Ligne 17 - Bâtiment logistique Evin-Malmaison - ZAC Belle Femme - PPER Authie - Port fluvial Aire-sur-la-Lys - Plate-forme logistique PRD - PLUi Maubeuge-Val de Sambre - PLU La Fère - PLU Fleurines - Entrepôt logistique Mouflers - Centre de déchets Breuil-le-Sec	- CDG Express - Charte PNR Morvan - AFAF Busnes-Lillers - STEP Bourbourg - PLU Berry-au-Bac - PLU Fouquereuil - Usine de laine de roche - Parc éolien du Champ Perdu
Liste (Vert : Avis de l'Ae peu critique Bleu : Avis mitigé/contrasté Orange : Avis critique Rouge : Avis très critique)		- Gonesse - Ligne ferroviaire Oloron-Bédous - Prélèvement d'eau Marais Poitevin - Ligne 18 - PLU Verneuil-en-Halatte - PLU Boves - PLU Mouflers - ZAC Saint-Sauveur	- Vignoble Belle-Île - ZAC Charenton-Bercy - AFAFE Thénelles - Centre logistique Evalley - Entrepôt logistique Prouvy	- Ligne 17 - Bâtiment logistique Evin-Malmaison - ZAC Belle Femme - PPER Authie - Port fluvial Aire-sur-la-Lys - Plate-forme logistique Illies Salomé - PLUi Maubeuge-Val de Sambre - PLU La Fère - PLU Fleurines - Entrepôt logistique Mouflers - Centre de déchets Breuil-le-Sec	- CDG Express - Charte PNR Morvan - AFAF Busnes-Lillers - STEP Bourbourg - PLU Berry-au-Bac - PLU Fouquereuil - Usine de laine de roche - Parc éolien du Champ Perdu

Tableau 23 : Reprise des recommandations de l'Ae par le commissaire-enquêteur⁴⁰⁵

Sur 32 avis de CE, seuls 8 ne font pas référence à l'avis de l'Ae. Ceux-ci reprennent des points qui ont été mentionnés par l'Ae, mais il est impossible de savoir si le CE s'inspire de l'avis de l'Ae ou d'avis exprimés pendant l'enquête publique qui sont en adéquation avec l'avis de l'Ae sans le savoir.

Le niveau de la prise en compte l'avis de l'Ae est très variable et, contrairement à ce que nous aurions pu imaginer, ne semble pas fonction du caractère plus ou moins critique de l'Ae.

⁴⁰⁵ Ne figurent évidemment pas les dossiers pour lesquels il n'y a pas eu d'enquête publique ou pour lesquels les documents n'ont pu être trouvés. Concernant le bâtiment logistique d'Evin-Malmaison, seul le rapport a été trouvé, non les conclusions et avis qui devaient porter sur deux points, l'un sur la demande d'autorisation d'exploiter, l'autre sur la demande de permis de construire.

Prenons l'exemple du dossier concernant la ligne 17 du Grand Paris Express. L'avis de l'Ae est très critique, et le CE reprend et détaille son contenu (classé 3 dans le tableau précédent). Pourtant, l'avis du CE est favorable sans réserve, simplement assorti de deux recommandations.

Référence à l'Ae, voire reprise de recommandations dans les arrêtés préfectoraux (ou arrêtés de délibération pour les PLU)

	Aucune référence à l'avis Ae	Ae non citée dans les « vu » mais reprise implicite de recommandations par la suite	Ae seulement citée dans les « vu »*, pas de reprise des recommandations par la suite	Ae citée dans les « vu »* et reprise implicite de recommandations	Ae citée dans les « vu »* et reprise explicite de recommandations
Effectifs	3	2	9	13	1
Liste	- Entrepôt SIG Maubeuge (arrêté qui n'est plus accessible) - PLUi Val-de-Somme - PLU Berry-au-Bac	- PLUi Maubeuge-Val de Sambre - Usine de laine de roche	- Gonesse - Charte PNR Morvan - ZAC Charenton-Bercy - AFAFE Thénelles - Prélèvement d'eau Marais Poitevin - Ligne 18 - PAR Nitrates Bretagne - PLU Verneuil-en-Halatte - PLU Fleurines	- Ligne ferroviaire Oloron-Bédous - CDG Express - Vignoble Belle-Île - Bâtiment logistique Evin-Malmaison - PPER Authie - STEP Bourbourg - ZEC Courant de l'Hôpital - Centre logistique Evalley - Plate-forme logistique PRD - Entrepôt Prouvy - PLU Fouquereuil - PLU Mouflers - Centre de déchets Breuil-le-Sec	- Parc éolien du Chemin Perdu

Pour les projets, un arrêté préfectoral est pris, portant autorisation environnementale. Pour les plans-programmes, les modalités sont plus variables : délibérations puis votes en conseils municipaux ou intercommunautaires pour les PLU ou les PLUi, approbation par la Commission européenne pour le PSN PAC 2023-2027. Pour les autres PP ce sont des arrêtés préfectoraux.

Là encore, certains arrêtés préfectoraux n'ont pu être trouvés. C'est le cas de celui concernant la ligne 17, de la ZAC Belle Femme, de l'AFAF Busnes-Lillers, du port fluvial d'Aire-sur-la-Lys, de la concession du Rhône. Pour le PSN PAC 2023-2027, c'est le plan lui-même qu'il faudrait regarder.

Plus ou moins explicitement, certains arrêtés mentionnent le dossier d'évaluation environnementale, par exemple, sans le détailler.

Ici nos résultats doivent être lus avec prudence car il est difficile de savoir si ce qui est écrit dans l'arrêté relève d'une prise en compte de l'avis de l'Ae. En effet, il s'agissait peut-être déjà d'éléments présents dans l'EI. Il est donc difficile de conclure quant à l'effet de l'autorité environnementale sur les arrêtés, sachant que les références explicites sont rares.

Il est cependant intéressant de noter que dans notre corpus, le seul arrêté préfectoral citant l'autorité environnementale et reprenant explicitement une partie de ses recommandations est le seul arrêté préfectoral de refus d'autorisation.

Conclusion du chapitre 10

Notre analyse fait donc apparaître plusieurs résultats intéressants.

L'analyse d'avis sur la base « d'échantillonnages »

Tout d'abord, d'un point de vue méthodologique, en ce qui concerne l'épineuse question de la représentativité des corpus d'avis étudiés. La question de la représentativité dans l'analyse d'avis d'autorité environnementale est une question récurrente dans les (rares) travaux de recherche qui cherchent à les analyser, qui sont marqués par une tendance à présupposer que plus le nombre d'avis étudiés est important, plus la représentativité de l'analyse sera grande. Notre enquête permet d'infirmer ce postulat. En effet, étant donné la diversité des types d'Ae, la diversité des fonctionnements que nous avons pu mettre en évidence, et la diversité des types de dossiers soumis à avis, seule une analyse qualitative permet d'atteindre à une significativité des résultats. L'absence de données synthétiques globales interdit la constitution d'un échantillon statistique robuste. Tout échantillonnage en la matière ne peut être entrepris que dans les cas de figure où les données de référence existent, comme dans le cas des avis de MRAe sur un type de projet donné et sur une période donnée. Le seul type d'échantillonnage relativement représentatif possible est celui qui peut être constitué pour une autorité environnementale donnée, sur une année donnée (comme dans le cas du travail réalisé sur les Hauts de France) car on peut alors s'appuyer sur les données globales issues du rapport annuel de la MRAe pour chercher à rendre compte de la manière la plus fidèle du type de projets et d'enjeux correspondants.

Il existe donc, selon nous, un risque à prétendre constituer *in abstracto* un "échantillon représentatif" sans contextualisation. Une série d'enquête ciblées sur des types de projets et/ou de territoires/d'Ae paraît plus à même d'éclairer la compréhension des processus de décision.

La représentativité est donc à rechercher au plus près d'un corpus dont les contours sont à délimiter dans le temps et dans l'espace, et en fonction d'un questionnement.

Des maîtres d'ouvrage qui sous traitent à leurs BE et qui ne semblent pas toujours prendre au sérieux l'exercice si l'on en juge par leurs mémoires en réponse

S'interrogeant sur les causes de cette relativement faible prise en compte des avis de la MRAe par les MO, Valentin Lanusse-Cazale souligne dans son mémoire de stage un facteur explicatif possible, lié au positionnement de l'avis de la MRAe en fin de processus d'évaluation

environnementale, qui selon lui “ne permet pas aux maîtres d’ouvrages de disposer du temps nécessaire pour prendre en compte les recommandations de la MRAe portant sur le fond du dossier”.

À ce facteur lié à la temporalité s’ajoute un facteur lié à la “division du travail” existant entre les MO et leurs bureaux d’études. Ce sont les chargés d’études des bureaux d’études qui se chargent de rédiger les mémoires en réponse, qui sont relus et validés en interne par les supérieurs, puis par les maîtres d’ouvrages. Ce système de fonctionnement peut conduire dans certains cas à ce que le BE joue un rôle d’accompagnement voire de médiation en faveur d’une meilleure prise en compte des enjeux écologiques et environnementaux. Mais cela n’est pas nécessairement le cas. On peut se demander si cette organisation ne conduit pas à une forme de délégation de tout ce qui relève de la prise en compte des enjeux environnementaux, et au final ralentit l’appropriation de ces enjeux par les maîtres d’ouvrage en tant que tels.

Toujours en ce qui concerne les MRAe et sur la base du travail réalisé par Valentin Lanusse-Cazale dans les Hauts-de-France, il apparaît que les BE eux-mêmes peuvent encore paraître méconnaître le rôle de l’autorité environnementale, pour certains d’entre eux. Ainsi, les acteurs qu’il a rencontrés en entretien ont une connaissance encore imparfaite de la MRAe Hauts-de-France, son fonctionnement et son rôle, et la MRAe est perçue comme distante et peu accessible. Est ainsi évoqué le cas d’un bureau d’études qui, le jour de l’entretien n’était pas au courant de la parution de l’avis relatif au dossier sur lequel cette personne avait travaillé. Ses entretiens font également apparaître des demandes de possibilité d’interagir avec la MRAe.

Les MO et BE relaient souvent une critique en termes de “déconnexion” de la MRAe qui serait éloignée des réalités vécues, et considèrent les recommandations comme irréalistes voire idéalistes. Le manque de priorisation et de hiérarchisation des recommandations est également pointé du doigt. En dépit de ces critiques, nombre de MO saluent l’importance de l’avis d’autorité environnementale. Les deux porteurs de projets interviewés expriment ainsi leur satisfaction à l’égard du regard indépendant et global fourni par la MRAe. Plus encore, ils soulignent que si leur dossier est complet, l’avis de la MRAe peut être utilisé pour contrer l’opposition du public lors de l’enquête publique mais surtout au contentieux⁴⁰⁶...

Ces éléments peuvent être mis en regard avec l’analyse du contentieux présentée au chapitre précédent. L’examen attentif des avis par le juge le conduit en effet à s’appuyer sur tout élément rédactionnel permettant d’attester d’une qualité globale de l’étude d’impact, pour rejeter certains recours. Il semble que les MOA, ou une partie d’entre eux, soient parfaitement conscients de cet état de fait. La prise en compte des recommandations dans le cadre d’un mémoire en réponse fait, on l’a vu, partie des éléments qui peuvent également être scrutés par le juge dans le cadre d’un contentieux.

Ceci témoigne donc de ce que les avis d’autorité environnementale sont susceptibles de produire des effets, qu’un recours ait ou non été déposé, en termes de vigilance accrue de la part des MOA à l’égard des recommandations qu’ils contiennent. Tout un ensemble d’effets produits par les avis

⁴⁰⁶ Valentin Lanusse-Cazale, pages 48-49.

d'autorité environnementale sont susceptibles d'échapper à l'analyse, dans le cas où les recommandations susceptibles de figurer dans l'avis sont anticipées par les MOA et leurs BE dans la conception des projets et des dossiers.

Des commissaires enquêteurs qui majoritairement s'appuient sur l'avis, mais qui produisent leurs conclusions sur la base d'un référentiel où l'environnement continue à n'occuper qu'une place relativement mineure

Le rôle des avis produits par les commissaires enquêteurs à l'issue d'une enquête publique procède d'une logique bien différente de celui des avis d'autorité environnementale. C'est en effet l'intégralité des enjeux liés à la réalisation d'un projet qui doit être appréciée dans leurs rapports pour conduire à la production de conclusions favorables, défavorables, ou favorables avec réserves et/ou recommandations. On ne peut donc attendre des commissaires enquêteurs qu'ils fondent leur avis sur le seul aspect de la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet et par l'étude d'impact.

Par ailleurs, la participation du public intervenant à ce stade doit également être prise en compte, même si là encore il s'agit d'un élément et non le seul que le commissaire enquêteur doit apprécier. Enfin la légitimité des commissaires enquêteurs – régulièrement débattue et souvent contestée – ne relève pas de l'expertise comme l'est celle des autorités environnementales. Sans bénéficier de la légitimité conférée par l'expertise, les commissaires enquêteurs sont historiquement dans une posture d'honnête homme” (ou possiblement d'honnête femme).

Ceci étant rappelé, on constate que, d'une manière générale, les appréciations portées par les commissaires enquêteurs en ce qui concerne les avis d'autorités environnementales est très positive. Aucune des critiques émises par les MOA ne se retrouve dans les entretiens qui ont pu être réalisés par Valentin Lanusse-Cazale avec les commissaires enquêteurs. “Il est frappant de constater que les commissaires-enquêteurs ne formulant quasiment pas de critiques négatives à l'encontre de la MRAe et de ses avis et lorsque la question leur est posée, ils ne voient pas grand-chose à “reprocher” à la MRAe”⁴⁰⁷. Les commissaires enquêteurs estiment les avis clairs et accessibles au public. Nombre d'entre eux indique qu'il s'agit de la première pièce qu'il convient de consulter pour avoir une compréhension globale d'un projet et qu'ils en conseillent régulièrement la lecture en ce sens. La vision à la fois générale (au sens de contextualisée) est très appréciée. Enfin l'indépendance de l'appréciation portée par la MRAe est perçue comme “essentielle” et “primordiale”.

Sans que l'on puisse établir de lien évident entre la tonalité d'un avis d'autorité environnementale et les conclusions du CE, les commissaires enquêteurs s'appuient de plus en plus sur les avis des autorités environnementales.

⁴⁰⁷ Valentin Lanusse-Cazale, page 50.

Si les conclusions sont très majoritairement favorables, c'est quand cet avis favorable est assorti de réserves et/ou de recommandations que l'on trouve le plus de référence à l'avis de l'Ae, que cela soit ou non explicité.

Le public de l'enquête publique mobilise d'autant plus les avis, que des associations de protection de la nature et de l'environnement sont présentes sur le territoire concerné

Il apparaît que la mobilisation par le public des avis d'autorité environnementale au cours de l'enquête publique est très vraisemblablement dépendante en grande partie de l'existence d'organisation de protections de l'environnement sur le territoire, et de leur dynamisme. Rappelons que France Nature Environnement, qui constitue l'organisation la plus ancienne en la matière, est la plus présente sur l'ensemble du territoire du fait de son organisation fédérale, est à l'origine des recours ayant permis de faire évoluer l'organisation de l'autorité environnementale en région vers une plus grande conformité aux directives européennes. FNE se caractérise par le haut niveau de son expertise juridique, et comporte des juristes parmi ses salariés dans certaines fédérations. Une veille semble exister dans certaines régions au sujet des avis produits par les autorités environnementales pour les dossiers concernant leur territoire. Mais nous avons tout lieu de penser que dans les territoires où les organisations de protection de la nature ou de l'environnement sont peu présentes ou peu actives (pour différentes raisons), la prise en compte des enjeux environnementaux par les MOA voire par les commissaires enquêteurs, risque d'être plus faible.

Les arrêtés préfectoraux d'autorisation : des textes pas toujours accessibles, qui font parfois référence à l'avis d'autorité environnementale de façon plus ou moins explicite

Le résultat le plus frappant concernant l'analyse des arrêtés préfectoraux d'autorisation, nous paraît concerner leur faible accessibilité. Les recherches effectuées par nos étudiants et par nous-mêmes l'ont confirmé. La difficulté d'accès à ce type d'information pose un problème en termes de respect du droit à l'information. Elle pose également un problème en termes de lisibilité, d'intelligibilité et, partant, de légitimité de la décision publique. Le fait que, y compris dans le cadre d'un stage réalisé au sein de la DREAL et en lien avec la MRAe, sur six dossiers étudiés les arrêtés n'aient pu être trouvés que pour deux dossiers⁴⁰⁸, sans savoir si les arrêtés ont ou non été publiés, nous paraît relever d'un dysfonctionnement des services de l'État.

Plus généralement, notre enquête a mis en évidence un réel problème d'accès à un certain nombre de documents. Si la « traçabilité » du processus décisionnel est difficile à reconstituer dans le cadre d'un travail de recherche, *a fortiori* elle l'est pour le public. L'information concernant les étapes du processus décisionnel relatif un projet, plans ou programme, et la manière dont les avis et recommandations qui l'ont jalonné ont été pris en compte dans la décision finale, est inaccessible

⁴⁰⁸ Les deux arrêtés trouvés concernaient des dossiers pour lesquels le CE avait émis un avis défavorable.

et rendent ce processus décisionnel intelligible. La légitimité des décisions publiques ne peut qu'être fragilisée par un tel contexte.

Une influence des avis qui reste structurellement limitée par la place encore toute relative de l'environnement dans l'appréciation de l'opportunité d'un projet/plan/programme

Au total, le cheminement des avis dans la suite du processus décisionnel montre que leur influence des avis est indéniable, mais reste toutefois limitée. Ces causes de ces limites ne sont pas à chercher dans le fonctionnement de l'autorité environnementale, le style rédactionnel ou le nombre de pages des avis. La portée des avis reste structurellement limitée par l'organisation du processus décisionnel et par la place encore mineure accordée aux enjeux écologiques dans notre société dès lors qu'ils sont mis en balance avec des perspectives de développement économique, d'attractivité, de création d'emplois, etc.

Conclusion

Notre objectif était de pallier un manque en documentant les effets de la mise en place des autorités environnementales, et par là, de contribuer à l'amélioration des *process* du point de vue de la prise en compte des préoccupations environnementales dans l'action publique.

Pour ce faire nous avons choisi une approche résolument interdisciplinaire avec une équipe qui rassemble des champs disciplinaires aussi variés que : écologie, science politique, droit de l'environnement, géographie, économie écologique, agronomie.

Nous avons appréhendé l'autorité environnementale comme une institution émergente en cours de consolidation.

Notre recherche permet de mettre en évidence les logiques du processus d'institutionnalisation d'une institution, ou d'un ensemble d'institutions en matière d'environnement, qui passe par la mise en place progressive de méthodes de travail, de « normes professionnelles », de ce qui s'apparente à une identité professionnelle commune.

L'attachement à l'indépendance est au cœur de ces méthodes de travail, de l'identité et en définitive, de la crédibilité et la légitimité de l'autorité environnementale. Cet attachement est d'autant plus fort que l'autonomie fonctionnelle a été difficilement conquise en ce qui concerne les MRAe, la question n'étant d'ailleurs pas complètement réglée.

Notre analyse a porté à la fois sur l'analyse du statut de l'autorité environnementale d'un point de vue juridique, et de l'évolution de ce cadre juridique qui, en particulier pour ce qui concerne les MRAe, a connu de très nombreuses évolutions ; l'autorité environnementale en France se présente comme un ensemble complexe d'institutions en charge de produire des avis en matière d'environnement.

Notre analyse a aussi porté sur les formes concrètes du travail des autorités environnementales : quelles sont les différentes activités prise en charge et comment elles se déclinent en termes de tâches, de méthodes de travail, de division du travail ? Quelle(s) vision(s) les membres des autorités environnementales ont-ils d'eux-mêmes, et de la manière dont cette institution, sous ses différentes configurations, est perçue ?

Si ces éléments doivent être nuancés en fonction de l'Ae considérée, on peut dire que, au cœur des processus de légitimation des Ae on trouve :

- Leur composition caractérisée pour l'Ae et les MRAe par la présence de membres associés
- Leurs méthodes de travail : un fonctionnement collégial et des méthodes permettant de neutraliser les éventuelles tentatives de pression

Si d'un point de vue strictement juridique l'Ae n'a pas le statut d'autorité administrative indépendante, nous avons vu qu'en termes de légitimité et d'impartialité, elle n'a rien à envier aux autorités administratives indépendantes⁴⁰⁹.

En revanche, l'organisation à l'échelle régionale présente encore un caractère inachevé de ce point de vue, qu'il s'agisse des MRAe ou de certaines d'entre elles, ou de l'autorité environnementale quand elle est exercée par les préfets, pour les décisions au cas par cas projet. Nous souhaitons que le présent rapport puisse contribuer à souligner ce problème et à y apporter les solutions appropriées.

La légitimité est construite à la fois par les principes qui fondent les institutions qui nous gouvernent (par exemple, la représentativité) mais aussi, en ce qui concerne l'action publique, par les résultats obtenus, ce qu'on nomme les « outputs »⁴¹⁰. En ce qui concerne les autorités environnementales, cette dimension des outputs conduit à étudier cette institution sous l'angle de ce qui est produit et de la capacité à améliorer la performance environnementale des processus décisionnels en matière de PPP.

De ce point de vue on peut dire que la création des autorités environnementales constitue un tournant considérable dans la qualité de l'information donnée au public en matière d'environnement. La production d'avis sur les PPP vient en effet mettre un terme à une séquence ouverte en 1976 avec la création dans la loi relative à la protection de la nature, de l'obligation d'étude d'impact. Nous montrons comment c'est l'Ae qui vient pallier un manque pointé dès 1976 notamment par les APNE : l'absence de dispositif de suivi, vérification, garantie de la qualité des EIE, en dehors du contrôle *a posteriori* et limité aux cas de recours, que constitue le contentieux. Cette question fait l'objet de débats, de production de rapports, de manière récurrente sans déboucher sur des évolutions notables. Finalement les avis d'autorité environnementale permettent aujourd'hui d'avoir une appréciation robuste de la qualité des études d'impact.

En termes de qualité non pas seulement des EIE, mais des projets et de la manière dont ils intègrent les enjeux écologiques : notre recherche met en évidence le défaut de visibilité des autorités environnementales sur les suites données à leurs avis ; les formes d'évaluations sont limitées à des « enquêtes de satisfaction » auprès des « clients » des autorités environnementales ; et le suivi de la prise en compte d'avis, recommandations par recommandations. Nous préconisons une approche plus systémique. Les effets de la création d'une institution comme l'autorité environnementale ne peuvent se mesurer en se limitant à des « enquêtes écoute » ou à des suivis de recommandations pour un nombre d'avis qui restera forcément limités.

D'une part, nous montrons que, en dehors de la prise en compte, souvent partielle, des recommandations et en dehors des effets liés au contentieux de l'étude d'impact s'appuyant sur les avis d'autorités environnementales, il importe de saisir d'autres types d'effets moins évidents et moins immédiatement visibles :

⁴⁰⁹ Ou, selon la formule de Philippe Ledenvic, aux « autorités indépendantes autoproclamées ».

⁴¹⁰ Voir, sur cette distinction Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

- sur l'information du public, et donc sa capacité à participer à l'élaboration des décisions publiques en matière d'environnement, comme déjà évoqué ; ici il est important de souligner que la mise à disposition des avis d'Ae dès le début de l'enquête publique nous paraît une condition *sine qua non* pour permettre au public d'avoir une information robuste, fiable et accessible en ce qui concerne la qualité de l'étude d'impact qui est mise à sa disposition
- sur les pratiques des porteurs de projets et la manière dont ils anticipent désormais les avis ; le traitement médiatique de plus en plus important tant à l'échelle nationale que locale, en particulier quand les avis sont sévères, accentue la portée des analyses des autorités environnementales.

D'autre part : nous formulons des propositions en vue de systématiser un suivi global des suites données aux avis comme cela est pratiqué par d'autres administrations et autorités indépendantes ; pour cela, nous proposons la mise en place dans le cadre d'un GIS, d'un observatoire en lien étroit avec les autorités environnementales, documentant la prise en compte totale, partielle, ou l'absence de prise en compte, des recommandations contenues dans les avis.

Une expertise potentiellement incomplète en région

Les sphères d'expertise nécessaire à l'exercice de la fonction autorité environnementale recouvrent logiquement les différentes rubriques des études d'impacts :

Ceci ne pose pas de difficulté pour l'Ae qui puise ses ressources au sein des membres de l'IGEDD et peut grâce à la désignation de membres associés, couvrir les éventuels manques. Même si des tensions peuvent apparaître avec des sections de l'IGEDD, le président de l'Ae propose la nomination de membres de l'Ae dans des conditions qui semblent suffisantes pour garantir, au final « une expertise sans pareil »⁴¹¹.

En revanche, en ce qui concerne les MRAe dont le fonctionnement est bien distinct puisque la rédaction des avis repose sur les équipes des DREAL, il existe une réelle difficulté liée à l'absence totale de maîtrise de ces ressources. Les recrutements éventuels se font ou peuvent se faire de façon totalement déconnectée des besoins des MRAe. Comme on l'a vu, cette situation peut conduire à un manque d'expertise sur le volet ICPE et risque industriel dans une région particulièrement concernée par ces problématiques.

Le management au quotidien de ces équipes n'est pas non plus de leur ressort et le pilotage de l'instruction des avis met parfois les présidents de MRAe dans des situations insolubles. Les MRAe n'ont pas la main sur leur plan de charge, leur calendrier de travail sur lesquels elles n'ont pas non plus de visibilité.

⁴¹¹ Expression de Philippe Ledenvic.

Il en résulte un risque de robustesse inégale des avis produits si les président.e.s des MRAe ne sont pas extrêmement vigilants et attentifs aux manques éventuels de compétences sur certains enjeux, risque accru quand la pratique de la collégialité est limitée au sein de la MRAe.

Esquisse d'une typologie des MRAe

Si l'on combine cette pratique inégale en matière de collégialité au sein des MRAe, avec le problème structurel des ressources au sein des DREAL, on peut esquisser une typologie des MRAe comme suit :

- MRAE avec pratique limitée de la collégialité

Elles peuvent être en capacité d'afficher de bonnes « performances » si l'on en juge seulement au regard des seules données chiffrées donnant lieu à un recensement systématique : par exemple, le pourcentage d'absence d'avis. Mais comme on l'a vu à travers les résultats de notre enquête par questionnaire, cela renvoie au fait qu'une grande part des avis résulte d'une instruction déléguée allant jusqu'à 80 % au président.

- MRAe très collégiales mais « empêchées »

Ces MRAe sont attachées à une pratique très forte voire totale de la collégialité, sur le modèle de l'Ae. Mais leur fonctionnement est fortement contraint par des faiblesses du côté du pôle d'appui (sous-dimensionnement, problème d'organisation, de compétences, résistances par rapport aux demandes de la MRAe et à l'utilisation des outils qu'elle a mis en place, freins liés aux pratiques managériales des responsables de pôle. La « productivité » de ce type de MRAe peut apparaître moins bonne que dans le cas précédent alors que la qualité de son travail peut être considéré comme supérieure au cas précédent.

Deux autres « types idéaux » sont possibles en croisant ces deux dimensions :

- MRAe très collégiales et disposant d'équipes bien calibrées en effectifs

On est en présence d'un type de MRAe où tous les domaines d'expertise sont couverts de façon satisfaisante. Même dans ce cas de figure « idéal », le fonctionnement en tant qu'autorité environnementale reste subordonné à la qualité des relations avec les DREAL et responsables de pôles appui. En tout état de cause, rien ne garantit la pérennité de cette complétude des ressources et de la qualité des relations.

- MRAe faiblement collégiales, s'appuyant sur des ressources insuffisantes

Dans ce cas de figure « dégradé », la MRAe peut entretenir des relations plus ou moins bonnes avec la DREAL. Mais rien n'empêche d'afficher de « bons résultats » en termes de données chiffrées. Faute de contrôle du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale, une telle situation peut échapper aux radars et perdurer.

L'organisation sur laquelle reposent les MRAe est donc problématique.

Ce système ne permet donc pas de garantir le bon exercice de la fonction d'« autorité environnementale » et ne nous paraît donc pas satisfaisant. Une évolution de cette organisation est à construire, en faisant en sorte que les MRAe puissent maîtriser et manager leurs ressources au sein des DREAL.

Ce problème de fonctionnement à l'échelle régionale est d'autant plus sensible que les données permettant de suivre l'activité des MRAe sont limitées. En outre, les activités relevant du second hémisphère de l'autorité environnementale (cas par cas projets) échappent à tout suivi.

Un suivi de l'activité des autorités environnementales en région très lacunaire qui demande à être amélioré

D'après ce que nous avons pu observer, les seuls aspects de centralisation de l'information concernant l'activité des autorités environnementales en région sont les données transmises à la conférence des autorités environnementales et celles qui sont transmises à l'occasion de la synthèse annuelle Ae – MRAe. Elle se limite à des tableaux excel recueillant des données chiffrées centrées sur la question de la « productivité » et son évolution, avec des comparaisons entre des MRAe qui sont en réalité dans des situations non comparables indépendamment du contexte organisationnel.

En outre, nous avons vu que toute une partie de la fonction d'« autorité environnementale » (selon la directive « projets ») en région échappe aux MRAe et est exercée par les préfets. Il en résulte un accès à l'information très inégale, et de notre point de vue très insuffisant en ce qui concerne les décisions au cas par cas projets et les recours gracieux auxquels ils peuvent donner lieu. Aucun bilan annuel n'est réalisé ou n'est rendu public. Les pages dédiées des sites internet des services de l'État semblent davantage conçues pour les pétitionnaires, que pour l'information du public en général. Si l'on ajoute le fait que les associations de protection de la nature et de l'environnement sont inégalement présentes selon les régions et départements considérés, et que de surcroît leurs moyens ont fortement diminué dans certaines régions, les conduisant probablement à centrer leurs priorités sur les avis des MRAe, on voit que rien ne permet d'assurer que des projets très impactants pour l'environnement puissent indûment échapper à une évaluation environnementale, et ce en toute discrétion.

Nous avons pu observer au moins dans une région, que des décisions de soumission à évaluation environnementale étaient finalement retirées sans que les informations concernant les éléments apportés à l'occasion du recours apparaissent clairement. Nous avons noté des cas, minoritaires certes, où la décision de non soumission, ou de retrait de la décision de soumission, était bizarrement signée non pas par le directeur adjoint de la DREAL, comme toutes les autres décisions au cas par cas, mais par le Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (SGAR).

Nous avons également été frappés de constater, dans une région, le nombre de projets de forages en vue de prélèvement d'eau souterraine, dont une très grande partie a échappé à toute évaluation environnementale à l'issue de l'examen au cas par cas. Ceci ne peut que questionner dans un contexte de dégradation de l'état quantitatif de la ressource en eau marqué par une baisse du niveau des nappes d'eau souterraine et une multiplication des assèchements de cours d'eau.

Notre analyse nous permet ainsi de dégager un axe pour de futures recherches que nous souhaitons conduire à l'issue du projet PEGASE, où les décisions de cas par cas projet en région pourront être scrutées de façon plus systématique et donner lieu à des enquêtes de terrain par entretiens. Nous souhaitons également contribuer à la production d'information accessibles au public sur ce sujet. Il s'agit de mettre en évidence le caractère problématique de la solution adoptée en 2020, qui selon nous contrevient aux exigences des directives européennes.

Une typologie des effets de la création de l'Ae

Quelle que soit le type d'autorité environnementale considérée, les membres ont très peu de visibilité sur les suites données à leurs avis. Les autorités environnementales n'ont pas les moyens de faire un tel suivi. Elles ne l'ont jamais eu, et l'ont encore moins avec leur montée en puissance et l'augmentation de leur charge de travail.

Notre analyse montre la diversité des effets des avis d'autorités environnementales, et plus généralement la diversité des effets de l'existence des autorités environnementales.

En ce qui concerne les effets des avis, nous avons documenté les effets juridiques à travers l'analyse du contentieux. Les résultats issus de cette analyse montrent donc l'importance de la rédaction des avis d'études d'impact, une jurisprudence étant en cours de constitution en ce qui concerne les éléments pouvant justifier un rejet du recours pour insuffisance de l'étude d'impact.

Ces résultats inédits ont vocation à être restitués auprès des membres des autorités environnementales, sous une forme à définir en concertation avec les intéressés. Nous souhaitons nous y employer dans le cadre de la valorisation du présent rapport qui sera faite au cours de l'année universitaire 2023-2024.

Mais les effets des avis ne se limitent pas à leur portée juridique dans le cadre de contentieux. Nous avons montré que les maîtres d'ouvrages et leurs bureaux d'études anticipent de plus en plus le fait que la qualité des leurs études va être appréciée et « éprouvée » dans ces avis. Plus généralement, l'existence de tels avis produits par une autorité compétente en matière d'environnement constitue un tournant majeur, dans la mesure où elle vient pallier l'absence de dispositif de vérification de la qualité des études d'impact, problème pointé dès 1976 et qui n'a jamais été véritablement réglé depuis. Sans qu'elle ait été mise en place à cette fin, l'autorité environnementale permet d'établir de façon précise, documentée et accessible au grand public, la qualité des études d'impact dont elle a à connaître.

Plus généralement nous avons mis en évidence une tendance à la succession de réformes qui sous couvert de simplification, aboutissent indéniablement à une complexification du cadre de l'évaluation environnementale. Le référentiel dans lequel s'inscrivent ces réformes est un référentiel centré sur l'idée de raccourcir les délais d'instruction et de réalisation des projets, plans et programmes. Or, les réformes que ce référentiel inspire, semblent attribuer la responsabilité du « problème » au droit de l'environnement, en particulier au droit de l'évaluation environnementale

et au droit de la participation du public à l'élaboration des décisions en matière d'environnement. Elles ne font bien souvent que relayer les argumentaires des maîtres d'ouvrages, alors qu'il a été montré que les procédures ne sont pas la cause de ces éventuels « délais ».

Il existe en réalité une pluralité de référentiels d'évaluation de l'évaluation environnementale selon les acteurs considérés, qui implique de ne pas oublier dans toute démarche de ce type, que les porteurs de projets ne sauraient être considérés comme les seuls ni même les principaux destinataires des avis d'autorité environnementale. Les points de vue qu'ils tendent à défendre, quoique compréhensibles et légitimes, ne constituent qu'un point de vue parmi d'autre, et leur positionnement les conduit, structurellement, à voir dans l'existence des avis d'autorité environnementale une difficulté à surmonter.

Schématiquement, on peut dire que :

1. Les porteurs de projet supportent les coûts de l'évaluation environnementale et de la participation du public, et ce ne sont pas nécessairement eux, ou ce ne sont pas eux seuls, qui en engrangent les « bénéfices »...
2. ...sachant qu'un porteur de projet qui appréhende l'évaluation environnementale et la participation du public comme de simples formalités administratives se prive d'emblée de la possibilité d'en tirer des « bénéfices ».

Ceci emporte plusieurs conséquences en ce qui concerne la manière dont on peut analyser la portée et les effets de l'existence d'une institution comme l'autorité environnementale.

Une analyse de ce que change, et ce qu'apporte l'autorité environnementale doit sans doute comporter, mais ne peut en aucun cas se limiter à, une collecte et une analyse du point de vue des seuls maîtres d'ouvrages sur cette institution, ses décisions et ses avis, quand bien même ils constitueraient son client principal, ce qui n'est pas établi.

Ainsi les « enquêtes écoute » déployées par certaines MRAe auprès notamment des MO sont bien évidemment d'utiles outils dans le cadre d'une démarche qualité, mais ce n'est pas le seul élément à prendre en compte, et le point de vue des maîtres d'ouvrage nous renseigne d'abord sur... le point de vue des maîtres d'ouvrage. Une analyse des effets de l'existence des autorités environnementales n'est pas, ne peut pas être une enquête de satisfaction - sauf à vouloir se saborder ! Un travail sur la manière dont les MO « appréhendent », au double sens du terme, l'autorité environnementale et ses avis, devrait surtout porter sur l'identification des facteurs qui déterminent le fait qu'un MO va plus ou moins se saisir de ce que lui apportent les avis.

Les acteurs qui vont bénéficier de la façon la plus évidente du travail des autorités environnementales sont plus diffus moins évidents à identifier : les associations de protection de la nature et de l'environnement, les commissaires enquêteurs, le public, la société dans son ensemble, la transition écologique et sa prise au sérieux, les non humains et la « Nature »... D'une certaine manière on peut dire qu'avec l'Ae a été instituée un porte-parole de la nature⁴⁰⁸.

C'est bien parce que l'autorité environnementale change la donne, contribue à mieux faire comprendre et faire entendre ces enjeux, qu'elle dérange un certain nombre d'acteurs puisqu'elle

vient modifier l'état du rapport de forces dans l'organisation, l'élaboration des arbitrages entre intérêts environnementaux et intérêts économiques par exemple.

Nous devons collectivement résister à l'imposition diffuse d'un référentiel qui s'est beaucoup développé à propos du droit de la participation, selon lequel la concertation serait au service de la réalisation – et de la réalisation rapide – des projets. Il est crucial pour les acteurs prenant au sérieux l'évaluation environnementale, de résister à la tentation plus ou moins consciente de reprendre à leur compte et intérioriser les critères d'appréciation et les référentiels des porteurs de projet – qui sont certes des critères légitimes, mais qui leur appartiennent. À défaut, on ne peut que contribuer à biaiser l'appréciation de ce que change ou pas la création d'une institution comme l'Ae. L'évaluation environnementale en général, le travail de l'Ae en particulier, n'ont pas vocation être au service de la réalisation rapide des projets fussent-ils des projets d'énergie renouvelable ou de la production d'énergie prétendument décarbonée. L'existence de procédures est le signe d'un État de droit, de garanties pour les gouvernés – en tout particulièrement les plus faibles d'entre eux - contre les risques d'arbitraire, et donc une garantie de la qualité du fonctionnement d'une démocratie. L'existence de procédures qui, pour être accessibles, doivent être lisibles, constitue une garantie pour la qualité et la légitimité des décisions à prendre face à l'urgence écologique.

Un cadre pour prolonger le projet PEGASE autour d'un programme de recherche et une activité de suivi à destination du grand public

Une présentation du projet de Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) *Cité des Écologies* a été faite par Cécile Blatrix et Nathalie Frascaria-Lacoste lors du Comité d'orientation du programme national de recherche ITTECOP du 8 décembre 2022. Ce GIS constitue le cadre que nous souhaitons mettre en place, à l'issue et dans le prolongement de la recherche PEGASE. Annoncé lors du dernier comité de suivi de la recherche PEGASE ainsi que lors du colloque SFDE/PEGASE en octobre 2022, ce projet a été accueilli avec enthousiasme. L'objectif de ce GIS est de structurer et visibiliser une communauté scientifique.

Ce projet est né du constat de l'existence d'un besoin urgent de développer une recherche interdisciplinaire robuste, allant des sciences de la vie aux sciences sociales, pour accompagner la prise en charge de l'urgence écologique et les démarches de transition écologique⁴¹². Le GIS aura un positionnement original dans le paysage des GIS puisqu'il combinera plusieurs dimensions : Recherche et recherche-action ; Formation et formation tout au long de la vie ; Centre de ressources et activités de médiation scientifique ; **Observatoire de la décision publique en matière d'environnement**. Ce dernier volet constitue un prolongement direct de la recherche PEGASE.

L'objectif de l'Observatoire de la décision publique en matière d'environnement est de rendre compte dans la durée de la dynamique des processus décisionnels et contribuer ainsi à assurer

⁴¹² Selon une conception de l'interdisciplinarité à la fois large et exigeante : croiser (et non d'additionner) les approches disciplinaires, et de structurer les échanges dans le cadre d'un collectif souple dans son fonctionnement mais pérenne; articulé autour de projets (et notamment mais pas uniquement, de projets de recherche) communs. Il s'agit d'articuler écologie scientifique, sociologie et science politique (écologie comme objet de l'action publique, écologie dans le champ politique...), droit de l'environnement, géographie et aménagement, économie écologique, etc.

l'accessibilité et l'intelligibilité des différentes étapes des processus décisionnels. Nous souhaitons contribuer à la construction d'un continuum dans l'analyse et dans l'information donnée aux publics quant aux processus décisionnels dans leur globalité : aussi bien concernant les étapes passées que à venir.

Afin d'organiser un suivi de l'évolution des projets et de la manière dont cette évolution relève d'une prise en compte des phases de consultation du public et d'une prise en compte des enjeux environnementaux, nous souhaitons poursuivre l'analyse des processus décisionnels en utilisant la méthodologie mise en place dans le cadre de la recherche PEGASE.

Tout au long de notre recherche nous avons en effet constaté l'existence d'un besoin de suivi des processus décisionnels pour rendre effectifs différents principes à valeur constitutionnelle : droit à l'information et à la participation du public à l'élaboration des décisions en matière de l'environnement; principe d'intelligibilité du droit...

Un enjeu d'accès au droit existe en matière de participation du public à l'élaboration des décisions en matière d'environnement : il s'agit de faire connaître au public ses droits à être informé et à participer (participer à quoi? Où? Quand? Comment?). Les informations en matière d'environnement et en matière de droit à participer à la décision sont actuellement d'un maniement qui reste complexe pour les non-initiés. L'information quand elle est accessible, est fragmentée, éparse et non harmonisée. La traçabilité des processus décisionnels n'est pas assurée. L'organisation de la mémoire des processus décisionnels reste à construire.

La complexification du droit de l'environnement et du droit de participer aux décisions en matière d'environnement observée depuis une dizaine d'années rend encore plus nécessaire le suivi des processus décisionnels par un tiers indépendant.

Annexes

Sommaire des annexes

Annexe 1. Valorisation de la recherche	446
Annexe 2. Liste des stages, rapports et mémoires de stage	449
Annexe 3 : Liste des entretiens réalisés - enquête internationale.....	450
Annexe 4. Liste des entretiens réalisés enquête pays de Loire	451
Annexe 5. Liste des entretiens réalisés – enquête genèse et fonctionnement des autorités environnementales	452
Annexe 6. Questionnaire à destination des MRAe	453
Annexe 7. Liste des décisions analysées.....	466
Valorisation des résultats de PEGASE dans le cadre d’une démarche de médiation scientifique : Conception, réalisation et « test » grandeur nature d’une installation – exposition.....	477

Annexe 1. Valorisation de la recherche

Articles scientifiques

- Barbé, Hélène, Vincent Caroline, Frascaria-Lacoste Nathalie, Blatrix Cécile. « Une science de la rencontre. L'écologie scientifique au service de formations interdisciplinaires », Annales des Mines - Responsabilité et environnement, vol. 101, no. 1, 2021, pp. 37-40.

- Chasse P., Blatrix C., Frascaria-Lacoste N., 2020. What is wrong between ecological science and policy? Ecology Letters, vol 23, 12 : 1736-1738

- Blatrix, Cécile, Frédéric Edel, et Philippe Ledenvic. « Quelle action publique face à l'urgence écologique ? », Revue française d'administration publique, vol. 179, no. 3, 2021, pp. 521-535.

-Chasse P., Blatrix C., Frascaria-Lacoste N., 2021. Determining the location of protected areas in France: Does "scientific interest" matter? Perspectives in Ecology and Conservation,

-Chassé, Pierre, et Cécile Blatrix. « Des vents contraires : retour sur dix ans de recomposition du paysage institutionnel de la protection de la nature », Revue française d'administration publique, vol. 179, no. 3, 2021, pp. 571-587.

-Farinetti, Aude. « La séparation des missions d'évaluation de la qualité des études d'impact et de soumission à étude d'impact des projets après examen au cas par cas : un affaiblissement de la garantie d'impartialité de l'examen au cas par cas », Revue juridique de l'environnement, vol. 46, no. 4, 2021, pp. 711-726.

-Farinetti, Aude. « L'évolution du champ d'application de l'évaluation environnementale des installations classées pour la protection de l'environnement : entre simplification et dérégulation », Revue juridique de l'environnement, vol. 43, no. 3, 2018, pp. 473-487.

-Bettina Laville, Philippe Ledenvic, « Quand visions de l'État et de l'environnement se croisent, le ministère de l'impossible devient celui du possible », Entretien croisé, Propos recueillis par Cécile Blatrix et Frédéric Edel. Revue française d'administration publique, vol. 179, no. 3, 2021, pp. 553-570.

Communications

2022

-Cécile Blatrix, « L'influence des avis de l'Autorité environnementale au-delà du contentieux : l'évaluation environnementale dans le processus de décision publique ». Colloque annuel SFDE en partenariat avec le projet de recherche PEGASE-Programme ITTECOP. L'évaluation Environnementale face à l'impératif écologique, Faculté Jean Monnet, Université Paris-Saclay Sceaux, Octobre 2022

-Laure Cormier & Nathalie Frascaria-Lacoste, « L'impossible prise en compte de la complexité nature / société dans l'évaluation environnementale ? La place du paysage et de l'écologie » . Colloque annuel SFDE en partenariat avec le projet de recherche PEGASE-Programme ITTECOP. L'évaluation Environnementale face à l'impératif écologique, Faculté Jean Monnet, Université Paris-Saclay Sceaux, Octobre 2022

-Aude Farinetti, « L'influence contentieuse des avis de l'Autorité environnementale » Colloque annuel SFDE en partenariat avec le projet de recherche PEGASE-Programme ITTECOP. L'évaluation Environnementale face à l'impératif écologique, Faculté Jean Monnet, Université Paris-Saclay Sceaux, Octobre 2022

-Caroline Vincent et Nathalie Frascaria-Lacoste « L'écologie dans les études d'impact, une position ambivalente entre problème et solution » Colloque annuel SFDE en partenariat avec le projet de recherche PEGASE-Programme ITTECOP. L'évaluation Environnementale face à l'impératif écologique, Faculté Jean Monnet, Université Paris-Saclay Sceaux, Octobre 2022

2020

- Cécile Blatrix, Hélène Barbé et Caroline Vincent, Colloque Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs, mars 2020 : 2 communications (actes publiés)

2019

-Pierre Chassé, how an exogenous change can induce significant change in a public policy by experimentation and bricolage? The case of biodiversity protection. 4th Edition of the International Conference on Public Policy, Montréal, Juin 2019.

2018

-Cécile Blatrix, « L'évaluation environnementale au service de la participation ? » Colloque Gaié, A quoi sert l'évaluation environnementale ? Pratiques, Enjeux et perspectives, AgroParisTech Paris, Décembre 2018

-Aude Farinetti, « L'évolution du droit et de sa traduction concrète au contentieux » Colloque Gaié, A quoi sert l'évaluation environnementale ? Pratiques, Enjeux et perspectives, AgroParisTech Paris, Décembre 2018

-Nathalie Frascaria-Lacoste "La posture de l'ingénieur écologue dans le processus de décision » Colloque Gaié, A quoi sert l'évaluation environnementale ? Pratiques, Enjeux et perspectives, AgroParisTech Paris, Décembre 2018

Enseignements relatifs à l'évaluation environnementale et formation à la recherche par la recherche

Dans la cadre des enseignements de troisième année à AgroParisTech, SPES (Science Politique, Ecologie, Stratégie) un module intitulé EVADD (Evaluation et Développement Durable) sous les responsabilités de Cécile Blatrix et Nathalie Frascaria-Lacoste consacre plus de 21 heures aux questions d'évaluation environnementale. Les étudiants de ce module ont contribué chaque année

à la base de données des études de cas en lien avec la méthodologie développée dans PEGASE. Deux des étudiants qui ont suivi cette formation ont rejoint l'équipe pour faire une thèse, Pierre Chassé et Caroline Vincent. Aude Farinetti enseigne les questions de droit dans l'évaluation environnementale aux étudiants de Master au sein de l'Université Paris-Saclay.

Actions de diffusion et médiation scientifique

- En 2021, Cécile Blatrix, Nathalie Frascaria-Lacoste et Linh Dinh ont participé à la conception des contenus dans le cadre d'une exposition en ligne organisée par le Centre Interdisciplinaire de Recherche sur l'Ecologie d'AgroParisTech et l'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Les membres de l'équipe ont été en charge de la rédaction des contenus consacrés à *L'évaluation environnementale en France de 1976 à aujourd'hui*. L'exposition en ligne a été lancée à la fin du mois d'avril 2021 jusqu'en décembre 2021. Le site internet est actuellement en cours de transformation pour alimenter le centre de ressources en ligne sur l'environnement et son histoire hébergé par l'Association pour l'Histoire de la Protection de la Nature (association présidée par Patrick Février et dont Cécile Blatrix est administratrice).
- Une exposition – installation a été conçue, réalisée et présentée dans le cadre du colloque SFDE / PEGASE qui s'est tenu en octobre 2022. Voir annexe 6

Annexe 2. Liste des stages, rapports et mémoires de stage

2021

Valentin Lanusse-Cazale, 2021 Étude de cas sur la trajectoire de 16 avis de la MRAe Hauts-de-France et leurs prises en compte par les parties prenantes de l'évaluation environnementale Rapport de stage pour la MRAe Hauts de France, 67 pp. + annexes.

Thi Thuy Linh Dinh, 2021 « Valorisation d'archives et contribution à un projet de médiation scientifique sur l'histoire de l'action publique en matière d'environnement » M1 GTDL, Université Paris-Saclay UVSQ, 26 pp

Nicolas Pinon, 2021 « La performativité des Avis de La « Communauté D'autorités Environnementales » dans Le processus d'évaluation environnementale en France » stage M2 GTES, AgroParisTech-Université Paris-Saclay 45 pp

2020

Hélène Barbé, 2020 « Pour une amélioration de l'intégration de l'environnement dans l'action publique française : analyse des difficultés pratiques et réglementaires des porteurs de projet d'infrastructure linéaire en matière d'évaluation environnemental », stage 3ème année AgroParisTech, dominante SPES, 82 p.

Joséphine Chapelon 2020 « l'influence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) sur la procédure d'évaluation environnementale » stage université Paris 1 La Sorbonne, 30 p.

Grégoire Chevallier, 2020 « Participation juridique à la recherche PEGASE », stage Master 2 Droit De l'environnement Université Paris Sud –Université Paris Saclay, 47 p

Emma-Louise Lavigne, 2020 « Etude des besoins et faisabilité de formation en sciences environnementales pour les commissaires enquêteurs et enquête internationale pour le projet PEGASE » stage 2ème année AgroParisTech, 34 p

Etienne Poulet, 2020 « Le concept de « qualité », garant d'une bonne évaluation environnementale ? Étude de cas sur une autorité environnementale régionale, stage M2 GTES, AgroParisTech-Université Paris-Saclay (financement DRIEE-partenariat PEGASE, 50 p

Caroline Vincent, 2020 « Vers l'amélioration de la prise en compte des enjeux environnementaux dans le processus d'évaluation environnementale : pour la construction d'une connaissance opérationnelle commune des savoirs en écologie scientifique » stage 3ème année AgroParisTech, dominante SPES, 68 p.

Lantoniaina Mianin' Harizo Rasolomanana, 2020 L'autorité environnementale et l'évolution du contentieux de l'évaluation environnementale » stage Master 2 Droit De l'environnement Université Paris Sud – Université Paris Saclay, 63 p.

Annexe 3 : Liste des entretiens réalisés - enquête internationale

Pays	NOM Prénom	Structure	Fonction	Date	
		Type	Nom		
Madagascar	RAVONINJATOVO Andry	Institution publique membre de l'équivalent de l'autorité environnementale	Office National pour l'Environnement (ONE)	Chef d'unité de la catégorisation, du développement des outils et capacitation Cadre évaluateur	07/05/20
	RAJAOARIVELO Hasina				
	RASOLOMANAN A Harizo	Consultant - Bureau d'études – enseignant vacataire - chercheur	Banque Mondiale (projet PIC) - Service pour le Développement, l'Industrialisation et Environnement à Madagascar	Gérant	17/07/20
	RANDRIAKALOM ALALA Fanja	Autorité environnementale	Ministère de l'environnement	Responsable des évaluations environnementales	18/07/20
	Baomiavotse Vahinala	Ministère de l'environnement	Gouvernement Malgache	Ministre de l'environnement	07/09/20
	RAHARINIRINA RAKOTOMIANIN A Hélène	Bureau d'études	Cabinet d'étude et d'expertise industrielle (CEEI)	Gérante	30/06/20
Belgique (Flandre)	GRIETENS Erik	Association	BBL	Policy officer	22/06/20
Pays-Bas	DRAAIJERS Geert	Autorité environnementale	Commissie m.e.r. (<i>ou NCEA</i>)	Secrétaire technique	01/07/20
Belgique (Wallonie)	GUILLITTE Olivier	Autorité environnementale & association	Conseil Economique et Social de Wallonie – Pôle Environnement (CESW PE)	Représentant permanent associations environnementales	08/07/20
Ecosse	RICE Fiona	Statutory Consultee body, Public body, Agence gouvernementale	SNH (Scottish Natural Heritage) now called Nature Scotland	Planning and Environmental Assessment Manager	29/06/20
	MACKAY Jim	Statutory Consultee body, Public body, Agence gouvernementale	SEPA (Scottish Environmental Protection Agency)	Manager in planning at the SEPA	07/07/20
	William Carlin	Gouvernement	Scottish government	Senior Policy Manager: Environmental Assessment Planning & Architecture	05/08/20
	Donald McArthur	Consultant – Bureau d'études	LUC (Land Use Consultant)	Planning manager (large scale energy infrastructure projects)	14/08/20
Irlande	Attracta Uí Bhroin	Association (coalition d'associations environnementales)	Environmental Pillar (Irish Environmental Network)	Environmental Law Officer	10/07/20

Annexe 4. Liste des entretiens réalisés enquête pays de Loire

NOM Prénom	Entreprise / Institution	Fonction	Date	Durée
ALLAG-DHUISME Fabienne	Mission régionale de l'Autorité Environnementale (MRAe) Pays de Loire	Présidente	15/07/2019	2h
CRÉTIN Bénédicte	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Pays de Loire	Cheffe de la division évaluation environnementale	27/08/2019	2h
ROUSTAN Sophie	Commune de Saint Hilaire de Riez	Directrice de l'Aménagement, de l'Economie et du Développement Durable	24/02/2020	1:40:00
GAUTRON Jessica	Communauté de communes du Pays de Mortagne	Responsable Pôle Aménagement	25/02/2020	1:50:07
THEBAULT Guylène	DREAL PDL	Attachée d'administration	15/05/2020	2:08:52
PIERRE David	DREAL PDL	Chargé de mission	18/05/2020	2:02:54
CRÉTIN Bénédicte	DREAL PDL	Cheffe de la division évaluation environnementale	18/05/2020	1:31:21
LIMOUSIN Damien	Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) Vendée	Responsable Planification Urbaine	04/06/2020	1:23:00
CHAUVAT Guillaume	Bureau d'études Cittanova	Architecte Ingénieur &	05/06/2020	1:21:06
LE GARGASSON Lise		Ingénieure Paysagiste – Associée		
METAY Xavier et HOGOMMAT Benjamin	France Nature Environnement FNE	Coordinateur FNE	19/06/2020	1:33:16

Annexe 5. Liste des entretiens réalisés – enquête genèse et fonctionnement des autorités environnementales

- Eric Alonzo – Membre associé de la MRAe Ile-de-France - Entretien réalisé le 22 juin 2022
- Christian Barthod – ancien membre de l’Ae du CGEDD, ancien Président de la MRAe Ile-de-France – Entretien réalisé le 3 décembre 2022
- Michel Badré – Ancien Président de l’Ae du CGEDD - Entretien réalisé le 3 mai 2022
- Daniel Berthault – chef du bureau de l'Accompagnement et de l'Expertise de l'Evaluation Environnementale - Entretien réalisé le 18 novembre 2021
- Christine Bouchet – CGEDD - Entretien réalisé le 7 mars 2022
- Marc Clément - Membre associé de l’Ae du CGEDD - Entretien n°1 réalisé le 24 juin 2022
- Marc Clément – Membre associé de l’Ae du CGEDD - entretien n°2 réalisé le 18 novembre 2022
- Patricia Corrèze-Lenée – Présidente de la MRAe Hauts-de-France - entretien réalisé le
- Didier Kruger – Président des MRAe Guyane, Réunion, Mayotte – Entretien réalisé le 5 janvier 2022
- Charlotte Le Bris - Chargée de mission "Animation de l'environnement et projets transversaux" au CEREMA, Entretien réalisé le 19 septembre 2019
- Philippe Ledenvic – Président de l’Ae du CGEDD Entretien n°1 réalisé le 1^{er} avril 2023
- Philippe Ledenvic – Président de l’Ae du CGEDD Entretien n°2 réalisé le 12 avril 2022
- Philippe Ledenvic - Président de l’Ae du CGEDD - Entretien n°3 réalisé le 3 juin 2022
- Thomas Lesueur - Commissaire Général au Développement Durable- Entretien réalisé le 20 mai 2022
- François Noisette – membre de la MRAe Ile-de-France – Entretien réalisé le 30 juin 2022
- Jean-Marc Valet - CEREMA - Entretien réalisé le 31 juillet 2019
- Jean-Pierre Viguier- Président de la MRAe Occitanie - Entretien n°1 réalisé le 31 mars 2021
- Jean-Pierre Viguier – Président de la MRAe Occitanie Entretien n°2 réalisé le 5 juillet 2021
- Jean-Pierre Viguier – Président de la MRAe Occitanie Entretien n°3 réalisé le 10 novembre 2021
- Véronique Wormser - membre de l’Ae du CGEDD et Présidente de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes - entretien réalisé le 6 mai 2022

Annexe 6. Questionnaire à destination des MRAe

QUESTIONNAIRE A DESTINATION DES MRAE

RESPONSABLES SCIENTIFIQUES :

- Cécile Blatrix, AgroParisTech/Université Paris Saclay, UMR Printemps, cecile.blatrix@agroparistech.fr
- Nathalie Frascaria-Lacoste, AgroParisTech/Université Paris Saclay, UMR ESE, nathalie.frascaria@universite-paris-saclay.fr

Ce questionnaire **anonyme** vise à documenter à la fois la composition et le fonctionnement des MRAe, leurs relations avec les autres acteurs de l'évaluation environnementale, ainsi que leurs points de vue sur leurs pratiques et celles des autres acteurs.

Il constitue une des méthodes d'investigation de la recherche *Gouvernance de l'évaluation environnementale : Air, Paysages, Ecosystèmes (PEGASE)*, financée par l'ADEME dans le cadre du programme IITTECOP. Cette recherche porte sur les effets de la mise en place de l'Autorité environnementale en France. C'est la communauté des Autorités environnementales qui est étudiée (Ae du CGEDD, MRAe et CGDD) et appréhendée comme un ensemble d'institutions en cours de consolidation.

Le projet de questionnaire a été soumis aux président·e·s de MRAe et a fait l'objet d'échanges précieux qui ont permis de l'améliorer significativement. **Qu'ils et elles en soient chaleureusement remercié·e·s.** Les imperfections qui pourraient subsister sont de la responsabilité de l'équipe PEGASE.

Nous vous remercions d'accorder de votre temps en contribuant à ce travail de recherche universitaire interdisciplinaire. Vous êtes totalement libre d'accepter ou de refuser de participer à cette étude. Vous êtes libre de vous retirer de l'étude à tout moment et ceci sans avoir à vous justifier. Le questionnaire est constitué de questions à choix multiples et de questions ouvertes visant à saisir votre point de vue, d'affirmations par rapport auxquelles vous devrez choisir votre degré d'adhésion et d'éléments généraux à renseigner sur votre profil.

Les données du questionnaire seront traitées de façons confidentielle et anonyme uniquement aux fins de cette enquête et en accord avec le Règlement général sur la protection des données (RGPD). Ces données ne seront ni cédées ni vendues à une tierce personne et resteront strictement confidentielles. Les données ne seront pas conservées au-delà de la période de ce travail d'enquête. Les résultats généraux de la recherche PEGASE seront vraisemblablement publiés sous la forme d'un ouvrage et d'articles dans des revues scientifiques.

Le questionnaire devrait vous prendre environ 30 minutes et doit être réalisé seul·e.

Vos réponses s'enregistrent automatiquement dès que vous changez de page (pensez à cliquer sur 'suivant' avant de fermer l'enquête). Les informations saisies sont ainsi sauvegardées et vous pouvez compléter le questionnaire à un autre moment. Cette enquête est menée par Cécile Blatrix, Professeure de science politique, et Nathalie Frascaria-Lacoste, Professeur d'écologie. En répondant à la suite du questionnaire vous reconnaissez :

- Avoir lu et compris les informations ci-dessus ;
- Consentir à la gestion et au traitement des données recueillies de la manière décrite ci-dessus ;
- Avoir au moins 18 ans ;
- Donner votre consentement libre et éclairé pour participer à cette recherche.

Remarques complémentaires :



- Sauf pour celles marquées d'un astérisque (*), toutes les questions sont obligatoires mais vous laissent la possibilité d'indiquer que vous ne souhaitez pas répondre (soit proposée explicitement, soit possible via le choix « Autres »).
- Les modalités de réponse sont indiquées à la fin de la question (surlignées en jaune).
- Plusieurs questions s'accompagnent d'un espace de 'commentaires libres' (question ouverte facultative).
- Pour chaque question ouverte obligatoire, vous avez la possibilité d'écrire que vous ne souhaitez pas répondre.

I. Caractéristiques des répondant·e·s

1) Vous êtes membre de la MRAe : (réponse unique)

Auvergne-Rhône-Alpes / Bourgogne-Franche-Comté / Bretagne / Centre-Val-de-Loire / Corse / Grand-Est / Hauts-de-France / Île-de-France / Normandie / Nouvelle-Aquitaine / Occitanie / Pays-de-la-Loire / Provence-Alpes-Côte d'Azur / Guadeloupe / Guyane / Martinique / Mayotte / La Réunion / Saint-Martin / Saint-Pierre-et-Miquelon / Ne souhaite pas répondre

2) Âge : Vous avez ... ans (nombre à partir de 18) (*)

3) Vous êtes : (réponse unique)

- Un homme
- Une femme
- Ne souhaite pas répondre

4) Vous êtes : (réponse unique)

- Membre permanent·e
- Membre associé·e
- Chargé·e de mission
- Ne souhaite pas répondre

a. Si membre permanent·e ou chargé·e de mission

- A. 4. i) Depuis quelle année êtes-vous membre permanent·e ou chargé·e de mission ? Nombre entre 2016 et 2021 (*)
- A. 4. ii) Pourquoi avez-vous souhaité rejoindre une MRAe ? Question ouverte
- A. 4. iii) Êtes-vous président·e ? (Réponse unique)
 - Oui
 - Non
 - Ne souhaite pas répondre
- A. 4. iv) Comment définissez-vous votre/vos compétence(s) principale(s) ? (2 réponses possibles)
 - Profil généraliste
 - Profil généraliste avec orientation transports
 - Profil généraliste avec orientation forêt - biodiversité
 - Profil généraliste avec orientation aménagement - urbanisme
 - Profil généraliste avec orientation eau
 - Profil généraliste avec orientation risques industriels
 - Autre : précisez

b. Si membre associé·e

- B. 4. i) Depuis quelle année êtes-vous membre associé·e ? Nombre entre 2016 et 2021 (*)
- B. 4. ii) Pourquoi avez-vous souhaité rejoindre une MRAe ? Question ouverte
- B. 4. iii) En tant que membre associé·e, êtes-vous : (choix oui / non pour chaque ligne + case 'précisez')
 - Élu·e local·e (si oui : précisez le type de mandat)
 - Universitaire (en activité)
 - Commissaire enquêteur
 - Retraité·e (si oui : précisez le dernier poste occupé)
 - Autre : précisez

- **B. 4. iv) Si vous êtes membre associé·e en activité, dans quelle(s) région(s) exercez-vous cette activité ? (Plusieurs réponses possibles)**
Auvergne-Rhône-Alpes / Bourgogne-Franche-Comté / Bretagne / Centre-Val-de-Loire / Corse / Grand-Est / Hauts-de-France / Île-de-France / Normandie / Nouvelle-Aquitaine / Occitanie / Pays-de-la-Loire / Provence-Alpes-Côte d'Azur / Guadeloupe / Guyane / Martinique / Mayotte / La Réunion / Saint-Martin / Saint-Pierre-et-Miquelon / Ne souhaite pas répondre
- **B. 4. v) Comment avez-vous été recruté·e ? (Réponse unique)**
 - Sur sollicitation d'un·e membre de la MRAe
 - Sur candidature spontanée
 - Autre : précisez

II. Fonctionnement, organisation et méthodes de travail

A. En ce qui concerne les avis

- 5) **Comment sont répartis les dossiers entre membres de la MRAe pour les avis ? (Réponse unique)**
 - L'attribution des dossiers est faite par le ou la président·e
 - L'attribution des dossiers est proposée par le ou la président·e et validée par les membres de manière collégiale (en séance ou par voie électronique)
 - Autre : précisez
 - Commentaires libres (*)
- 6) **Sur quel(s) critère(s) les dossiers sont-ils attribués pour les avis ? (2 réponses possibles)**
 - Par domaine de spécialisation thématique, en fonction des questions que soulève le dossier
 - Par spécialisation géographique, en fonction du territoire concerné
 - En fonction d'objectifs de montée en compétences des membres sur certains aspects
 - En fonction de la disponibilité des membres
 - À tour de rôle
 - Autre : précisez
- 7) **A quelles proportions estimez-vous la part respective des avis élaborés de façon collégiale ou par délégation ? (Réponse unique)**
 - A proportion plus ou moins égale
 - Environ ¾ en réunion collégiale et un quart par délégation
 - La collégialité est la règle et la délégation l'exception
 - Autre : précisez
- 8) **Qui bénéficie de délégations ? (Réponse unique)**
 - Le/la président·e uniquement
 - Seulement les membres issu·e·s du CGEDD
 - Tout membre de la MRAe
 - Autre : précisez
 - Commentaires libres (*)
- 9) **Les membres associé·e·s sont-ils régulièrement en charge de la coordination d'un dossier en vue d'un avis ? (Réponse unique)**
 - Oui
 - Non

- Autre : précisez
- Commentaires libres (*)

10) En moyenne, de combien de temps la MRAe dispose-t-elle effectivement pour la coordination et la validation d'un avis préparé par la DREAL/DEAL/DRIEE quand il n'est pas traité en délégation ? (Réponse unique)

- Plus d'une semaine
- Moins d'une semaine
- Souvent la veille pour le lendemain
- Ne souhaite pas répondre
- Commentaires libres (*)

B. En ce qui concerne les cadrages préalables

11) Au sein de votre MRAe, décrivez la/les pratique(s) en matière de CP pour les plans-programmes : (plusieurs réponses possibles)

- La DREAL/DEAL/DRIEE échange avec le MOA sans que la MRAe soit associée
- La DREAL/DEAL/DRIEE échange avec le MOA en associant la MRAe de façon informelle (ou vice-versa)
- Un cadrage préalable est réalisé par la MRAe sur le modèle de ce que fait l'Ae du CGEDD (réponse aux questions et CP mis en ligne)
- Autre : précisez

12. i) Votre MRAe contribue-t-elle à des CP sur des projets ? (Réponse unique)

- Oui
- Non
- Ne souhaite pas répondre

12. ii) Si oui, décrivez la/les pratique(s) en matière de CP pour les projets : (plusieurs réponses possibles)

- La DREAL/DEAL/DRIEE échange avec le MOA sans que la MRAe soit associée
- La DREAL/DEAL/DRIEE échange avec le MOA en associant la MRAe de façon informelle (ou vice-versa)
- Un cadrage préalable est réalisé par la MRAe sur le modèle de ce que fait l'Ae du CGEDD (réponse aux questions et CP mis en ligne)
- Autre : précisez

c. En ce qui concerne l'examen au cas par cas

13. En ce qui concerne les décisions après examen au cas par cas, dans quelle mesure suivez-vous la proposition d'issue à donner qui est proposée par les services d'appui ? Question ouverte

14. Comment et par qui les recours gracieux sont-ils gérés ? Question ouverte

15. En tant que membre de MRAe, vous sentez-vous suffisamment associé·e aux décisions concernant l'examen au cas par cas ? Question ouverte

d. En ce qui concerne les avis tacites

16. Au sein de votre MRAe, comment fonctionne la gestion des éventuelles absences d'avis (ou « avis tacites ») et comment a-t-elle été définie ? Question ouverte

17. Globalement, quelle est la proportion d'avis tacites dans votre MRAe ces dernières années, pour les plans-programmes d'une part, et pour les projets d'autre part ? Question ouverte

18. Cette proportion est : (réponse unique pour chaque item parmi les modalités suivantes : En augmentation / Stable / En diminution / Ne souhaite pas répondre)

- Pour les projets

- Pour les plans et programmes
- Commentaires libres (*)

19. Êtes-vous satisfait·e de la méthode de priorisation des dossiers dans votre MRAe ? (Réponse unique)

- Oui
- Non
- Ne souhaite pas répondre
- Commentaires libres (*)

e. Questions transversales

20. D'une manière générale, êtes-vous satisfait·e de la manière dont est assuré un fonctionnement collégial au sein de votre MRAe ? (Réponse unique)

- Oui
- Plutôt oui
- Plutôt non
- Non
- Ne souhaite pas répondre
- Commentaires libres (*)

21. Lorsque vous avez besoin d'informations complémentaires sur le projet d'avis que vous coordonnez, de quel(s) type(s) d'informations s'agit-il en général, et où allez-vous les chercher ? (Pour chaque proposition de réponse : jamais / rarement / souvent / systématiquement / ne souhaite pas répondre)

- Dossier transmis par le MO mis en ligne
- Pièces d'instruction de la DREAL/DEAL/DRIEE (avis et contributions reçues de services consultés)
- Expérience personnelle
- Internet, en particulier les outils type Google Maps, Géoportail, etc. permettant de visualiser le site
- Internet, en particulier quand le dossier est sensible et contesté
- Visite(s) sur site
- Les documents de planification « supra »
- Les documents liés à l'historique du dossier (par exemple la version précédente du plan)
- Des demandes de précisions sur le dossier adressées à la DDT
- Des demandes de précisions sur le dossier adressées à la DREAL/DEAL/DRIEE (mise à disposition de la MRAe)
- Des demandes de précisions sur le dossier adressées à la DREAL/DEAL/DRIEE (autre)
- Des demandes de précisions sur le dossier adressées au MOA
- Échange(s) avec une ou des association(s)
- Échange(s) avec un·e ou des expert·e·s
- Consultation des avis produits par le passé ou dans d'autres régions sur des projets similaires
- Autres / Commentaires libres (*)

22. Pensez-vous que les effectifs du pôle d'appui sont suffisants ? (Réponse unique)

- Oui
- Non
- Ne souhaite pas répondre
- Commentaires libres (*)

23. Que pensez-vous des compétences et disponibilités des services appuis en DREAL/DEAL/DRIEE ? (Question ouverte)

24. Selon vous, l'impossibilité d'effectuer une visite sur site dans le cadre de l'élaboration de vos avis : (réponse unique)

- Ne pose pas vraiment problème
- Pose problème quelquefois
- Pose problème d'une façon générale
- Ne souhaite pas répondre
- Commentaires libres (*)

25. Vous est-il déjà arrivé de demander le recours à un vote en l'absence de consensus sur un dossier ? (Réponse unique)

- Oui, plus d'une fois
- Une seule fois
- Jamais
- Ne souhaite pas répondre
- Commentaires libres (*)

26. Avez-vous parfois des désaccords qui subsistent en ce qui concerne :

- Des décisions au cas par cas ? (Oui / Non / Ne souhaite pas répondre)
- Des recommandations dans les avis ? (Oui / Non / Ne souhaite pas répondre)
- Commentaires libres (*)

27. En tant que membre de la MRAe comment vous définiriez-vous ? (Plusieurs réponses possibles)

- Expert·e au sein d'une instance consultative
- Membre d'une institution dont le rôle et le fonctionnement sont proches de ceux d'une inspection générale
- Garant·e d'un processus (un peu comme pour les garant·es/membres de la CNDP)
- Chargé·e d'évaluation de la qualité des EE
- Une sorte de commissaire enquêteur bis, spécialisé dans la prise en compte de l'environnement
- Autre : précisez
- Commentaires libres (*)

28. De quoi procède la légitimité de la MRAe et de ses membres ? (Plusieurs réponses possibles)

- Des directives européennes
- De sa posture indépendante
- De son fonctionnement collégial
- Du caractère original et unique de sa plus-value (par rapport aux autres acteurs)
- Autre : précisez
- Commentaires libres (*)

29. Dans le cadre de votre travail au sein de la MRAe, quelles sont la/les principale(s) difficulté(s) à laquelle/auxquelles vous êtes confronté·e ? (Pour chaque ligne : une unique réponse)

Manque de temps entre le moment où arrive l'avis préparé par la DREAL/DEAL/DRIEE et la date limite pour rendre l'avis	Très importante / Importante / Plutôt importante / mineure / inexistante / Ne souhaite pas répondre

Reconnaissance insuffisante du travail réalisé	Très importante / Importante / Plutôt importante / mineure / inexistante / Ne souhaite pas répondre
Complexité des dossiers	Très importante / Importante / Plutôt importante / mineure / inexistante / Ne souhaite pas répondre
Volume des dossiers (nombre, charge de travail)	Très importante / Importante / Plutôt importante / mineure / inexistante / Ne souhaite pas répondre
Manque de compétences des rédacteur·trices de la DREAL/DEAL/DRIEE dans certains domaines environnementaux	Très importante / Importante / Plutôt importante / mineure / inexistante / Ne souhaite pas répondre
Moyens d’instruction insuffisants (DREAL/DEAL/DRIEE)	Très importante / Importante / Plutôt importante / mineure / inexistante / Ne souhaite pas répondre
Cadre juridique ne garantissant pas suffisamment l’autonomie de la MRAe	Très importante / Importante / Plutôt importante / mineure / inexistante / Ne souhaite pas répondre
Pressions subies de la part d’acteurs extérieurs à la MRAe	Très importante / Importante / Plutôt importante / mineure / inexistante / Ne souhaite pas répondre
Difficulté à se forger un avis en l’absence de visite sur site	Très importante / Importante / Plutôt importante / mineure / inexistante / Ne souhaite pas répondre
Sentiment d’un manque d’écoute de la part des autres acteurs	Très importante / Importante / Plutôt importante / mineure / inexistante / Ne souhaite pas répondre

Autres / Commentaires libres (*)

III. Rôle et influence des avis

30. Selon vous, à qui sont destinés les avis de la MRAe ? Indiquez pour chaque catégorie d’acteurs ci-dessous dans quelle mesure ils vous paraissent constituer les destinataires ciblés par les avis : (pour chaque ligne, une unique réponse)

Aux autorités décisionnaires	Complètement d’accord / d’accord / plutôt pas d’accord / pas du tout d’accord / Ne souhaite pas répondre
À l’Ae du CGEDD	Complètement d’accord / d’accord / plutôt pas d’accord / pas du tout d’accord / Ne souhaite pas répondre
Aux directions d’administration centrale du MTE, y compris le CGDD	Complètement d’accord / d’accord / plutôt pas d’accord / pas du tout d’accord / Ne souhaite pas répondre

Aux MOA (pour les projets)	Complètement d'accord / d'accord / plutôt pas d'accord / pas du tout d'accord / Ne souhaite pas répondre
Aux BE	Complètement d'accord / d'accord / plutôt pas d'accord / pas du tout d'accord / Ne souhaite pas répondre
Aux élu·e·s des collectivités locales concernées	Complètement d'accord / d'accord / plutôt pas d'accord / pas du tout d'accord / Ne souhaite pas répondre
Aux parlementaires, aux élu·e·s en général	Complètement d'accord / d'accord / plutôt pas d'accord / pas du tout d'accord / Ne souhaite pas répondre
Aux associations de protection de la nature et de l'environnement	Complètement d'accord / d'accord / plutôt pas d'accord / pas du tout d'accord / Ne souhaite pas répondre
Au reste de la société civile organisée	Complètement d'accord / d'accord / plutôt pas d'accord / pas du tout d'accord / Ne souhaite pas répondre
Aux organisations professionnelles (chambres consulaires, fédérations du monde de l'industrie...)	Complètement d'accord / d'accord / plutôt pas d'accord / pas du tout d'accord / Ne souhaite pas répondre
Aux citoyen-ne(s)	Complètement d'accord / d'accord / plutôt pas d'accord / pas du tout d'accord / Ne souhaite pas répondre
Aux commissaires enquêteurs	Complètement d'accord / d'accord / plutôt pas d'accord / pas du tout d'accord / Ne souhaite pas répondre
Aux juges administratifs	Complètement d'accord / d'accord / plutôt pas d'accord / pas du tout d'accord / Ne souhaite pas répondre

Autres / Commentaires libres (*)

31. Les avis rendus sont-ils toujours bien dimensionnés et proportionnés (longueur, niveau de détail, etc.) ?

Question ouverte

32. Les mémoires en réponse des MOA (sur les projets, ou le cas échéant sur les PP) vous sont-ils bien transmis ?

(Réponse unique)

- Oui, toujours
- Une fois sur deux
- Rarement
- Ne souhaite pas répondre
- Autre : précisez

33. D'une manière générale, que pensez-vous de la qualité de ces mémoires en réponse des MOA ? (Réponse unique)

- Très bonne qualité
- Bonne qualité
- Qualité moyenne
- Mauvaise qualité
- Très mauvaise qualité
- Ne souhaite pas répondre

34. Selon vous, un avis complémentaire des MRAe aux mémoires en réponse des MOA, avant la fin de la consultation du public, serait-il utile ? **Question ouverte**
35. Recevez-vous, à la MRAe, les documents d'approbation des PP (moment où le pétitionnaire dit comment il a pris en compte tous les avis, dont l'avis des Ae) ? **Oui / Non / Ne souhaite pas répondre**
- Commentaires libres (*)
36. De quels éléments tangibles disposez-vous pour savoir si vos avis ont eu une influence ? **Question ouverte**
37. D'une manière générale, quelle est d'après-vous l'influence de vos avis ? **Question ouverte**
38. Quelle est votre opinion sur la période d'intervention de la MRAe (étape(s) à laquelle/auxquelles vous intervenez) dans le processus de décision ? **(Réponse unique)**
- Trop tôt dans le processus
 - Au bon moment
 - Trop tard dans le processus
 - Ne souhaite pas répondre
 - Autre : précisez
 - Commentaires libres (*)

IV. Interactions avec les acteurs de l'EE

39. Avez-vous déjà eu le sentiment qu'un acteur tentait de peser sur le contenu d'un avis ou d'une décision, directement ou indirectement ? Comment ces tentatives de peser sur votre travail se sont-elles manifestées et comment y avez-vous fait face ? **Question ouverte**
40. En ce qui concerne les avis, dans quelle mesure donnent-ils lieu à une réécriture par rapport à la version proposée par les services d'appui ? **Question ouverte**
41. Comment qualifiez-vous vos relations avec les autres acteurs de l'EE ? (Pour chaque ligne, une unique réponse parmi les modalités suivantes : Inexistantes / très mauvaises / mauvaises / fluctuantes / bonnes / très bonnes / excellentes / Ne souhaite pas répondre)
- MOA
 - BE
 - DREAL/DEAL/DRIEE (services d'appui)
 - DREAL/DEAL/DRIEE (autres services)
 - DREAL/DEAL/DRIEE (direction)
 - DDT
 - Préfet·e·s
 - Ae du CGEDD
 - CGDD
 - Associations de protection de la nature et de l'environnement
 - CNPN
 - CSRPN
 - élu·e·s des collectivités Locales concernées
 - Parlementaires, élu·e·s en général
 - Commissaires enquêteurs
 - Autres / Commentaires libres (*)

42. En ce qui concerne les interactions avec les autres services instructeurs qui rendent des avis (notamment UD pour les ICPE, etc.) : que pensez-vous de l'articulation et de la valeur ajoutée de l'avis de l'autorité environnementale ?

Question ouverte

V. Qualité des EE

43. D'une manière générale, comment la qualité des études d'impact a-t-elle évolué au cours de ces dernières années ?

i. Pour les dossiers de projets : (réponse unique)

- Forte Amélioration
- Faible amélioration
- Constante
- Faible détérioration
- Forte détérioration
- Ne souhaite pas répondre

ii. Pour les dossiers de plans et programmes : (réponse unique)

- Forte amélioration
- Faible amélioration
- Constante
- Faible détérioration
- Forte détérioration
- Ne souhaite pas répondre

Autres / Commentaires libres (*)

44. Pensez-vous que les thématiques suivantes sont : (pour chaque ligne, une unique réponse)

1) la population et la santé humaine	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
2-i) la biodiversité ordinaire	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
2-ii) la biodiversité extra-ordinaire	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
2-iii) les espèces et habitats protégés au titre des directives CEE de mai 1992 et CE de novembre 2009	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
3-i) les terres	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre

3-ii) le sol	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
3-iii) L'eau	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
3-iv) L'air	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
3-v) Le climat	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
4-i) les biens matériels	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
4-ii) le patrimoine culturel	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
4-iii) le paysage	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
5-i) Les risques naturels	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
5-ii) Les risques technologiques	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre
6) L'interaction entre les facteurs visés aux points 1 à 5 (5-ii inclus)	Très bien traitées / bien traitées / assez bien traitées / moyennement traitées / mal traitées / très mal traitées / Ne souhaite pas répondre

Autres / Commentaires libres (*)

45. La question de la qualité des démarches d'EE continue à faire débat et il n'existe pas véritablement de dispositif de garantie de leur qualité en France, en dehors des avis d'Ae/MRAe. Quelles seraient les améliorations possibles selon vous ? (Pour chaque ligne, une unique réponse)

Mettre en place une charte d'engagement analogue à la charte d'engagement des BE pour les MOA/pétitionnaires	Peu intéressant / Assez intéressant / Très intéressant / Ne souhaite pas répondre
Aller vers un agrément par l'Etat des BE	Peu intéressant / Assez intéressant / Très intéressant / Ne souhaite pas répondre
Rendre obligatoire la qualification ou la certification des BE par un organisme	Peu intéressant / Assez intéressant / Très intéressant / Ne souhaite pas répondre

Développer la pratique du cadrage préalable, voire le rendre obligatoire dans certains cas	Peu intéressant / Assez intéressant / Très intéressant / Ne souhaite pas répondre
Prévoir une forme de participation du public durant l'élaboration de l'évaluation environnementale et pas seulement au moment où elle est finalisée	Peu intéressant / Assez intéressant / Très intéressant / Ne souhaite pas répondre
Donner aux Ae la possibilité de suspendre le processus d'autorisation en cas de mémoire en réponse du MOA manifestement insuffisant	Peu intéressant / Assez intéressant / Très intéressant / Ne souhaite pas répondre
Donner aux Ae la mission d'émettre un avis favorable ou défavorable du point de vue de la prise en compte des enjeux environnementaux	Peu intéressant / Assez intéressant / Très intéressant / Ne souhaite pas répondre
Soumettre l'autorisation du projet à un avis conforme des Ae	Peu intéressant / Assez intéressant / Très intéressant / Ne souhaite pas répondre
Allonger d'un mois le délai de production des avis et rendre possible les visites sur site	Peu intéressant / Assez intéressant / Très intéressant / Ne souhaite pas répondre
Créer un Défenseur de l'environnement sur le modèle du Défenseur des droits	Peu intéressant / Assez intéressant / Très intéressant / Ne souhaite pas répondre
Autres / Commentaires libres (*)	
Espace de libre expression (*)	

Nous vous remercions sincèrement pour le temps consacré à cette enquête !

Annexe 7. Liste des décisions analysées

CAA de Nancy, 1ère chambre - formation à 3, 26/06/2012, 11NC00403

CAA DE LYON, 1ère chambre - formation à 3, 15/10/2013, 13LY00894

CAA de Bordeaux, 5ème chambre (formation à 3), 11/02/2014, 12BX02488

CAA de MARSEILLE, 1ère chambre - formation à 3, 20/03/2014, 12MA02908

CAA de Nantes, 5ème chambre, 28/03/2014, 12NT01579

CAA de PARIS, 1ère chambre , 10/06/2014, 13PA01470, 13PA01559

Conseil d'État, 10ème sous-section jugeant seule, 14/11/2014, 363005

CAA de Lyon, 4ème chambre - formation à 3, 23/04/2015, 13LY03096

CAA de Nancy, 1ère chambre - formation à 3, 21/05/2015, 14NC00992

CAA de MARSEILLE, 5ème chambre - formation à 3, 26/06/2015, 14MA01250

CAA de NANTES, 5ème chambre, 24/07/2015, 14NT00927

CAA de MARSEILLE, 5ème chambre - formation à 3, 19/10/2015, 14MA01232

CAA de BORDEAUX, 5ème chambre (formation à 3), 20/10/2015, 13BX01979

Conseil d'État, 1ère - 6ème SSR, 23/10/2015, 375814

Conseil d'État, 6ème / 1ère SSR, 09/11/2015, 375322

CAA de MARSEILLE, 5ème chambre - formation à 3, 22/02/2016, 14MA01621

CAA de NANCY, 1ère chambre - formation à 3, 10/03/2016, 15NC00257

CAA de MARSEILLE, 9ème chambre - formation à 3, 18/03/2016, 14MA03823

CAA de LYON, 1ère chambre - formation à 3, 26/04/2016, 14LY02689

Conseil d'État, 6ème - 1ère chambres réunies, 11/05/2016, 384608

Conseil d'État, 6ème chambre, 22/06/2016, 388276

CAA de Versailles, 2ème Chambre, 07/07/2016, 15VE02717

CAA de NANTES, 5ème chambre, 18/07/2016, 15NT00427

CAA de Douai, 1^{re} chambre - formation à 3, 15/09/2016, 15DA00246

CAA de VERSAILLES, 2^{ème} chambre, 15/12/2016, 15VE00131

CAA de NANTES, 2^{ème} chambre, 01/02/2017, 15NT02726

CAA de NANTES, 2^{ème} chambre, 01/02/2017, 15NT02832

CAA de NANTES, 2^{ème} chambre, 01/02/2017, 15NT02833

CAA de NANCY, 1^{ère} chambre - formation à 3, 09/02/2017, 16NC00133

CAA de NANTES, 2^{ème} chambre, 08/03/2017, 13NT01532

CAA de BORDEAUX, 5^{ème} chambre - formation à 3, 14/03/2017, 15BX02701

CAA de NANTES, 2^{ème} chambre, 22/03/2017, 15NT02377-15NT02384

CAA de BORDEAUX, 5^{ème} chambre - formation à 3, 13/04/2017, 16BX03614, 16BX003615, 16BX003895

CAA de DOUAI, 1^{ère} chambre - formation à 3, 04/05/2017, 14DA01300

CAA de NANTES, 5^{ème} chambre, 15/05/2017, 16NT02321

CAA de LYON, 1^{ère} chambre - formation à 3, 16/05/2017, 14LY03586

CAA de LYON, 1^{ère} chambre - formation à 3, 16/05/2017, 14LY03655

CAA de NANTES, 5^{ème} chambre, 20/06/2017, 16NT02757

CAA de LYON, 3^{ème} chambre - formation à 3, 20/06/2017, 15LY01174

CAA de NANTES, 2^{ème} chambre, 28/06/2017, 16NT01485

CAA de BORDEAUX, 5^{ème} chambre - formation à 3, 13/07/2017, 16BX02278, 16BX02279

CAA de NANTES, 5^{ème} chambre, 02/10/2017, 16NT03382

CAA de NANTES, 2^{ème} chambre, 20/10/2017, 15NT01756

Conseil d'État, 10^{ème} - 9^{ème} chambres réunies, 23/10/2017, 386319

Conseil d'État, 10^{ème} - 9^{ème} chambres réunies, 23/10/2017, 390999

CAA de NANCY, 1^{ère} chambre - formation à 3, 26/10/2017, 16NC01886

CAA de BORDEAUX, 1^{ère} chambre - formation à 3, 02/11/2017, 15BX02976

CAA de VERSAILLES, Formation plénière, 07/12/2017, 15VE02620

CAA de NANTES, 2^{ème} chambre, 29/12/2017, 15NT03340

Conseil d'État, 6^{ème} chambre, 21/02/2018, 405446

CAA de NANTES, 5^{ème} chambre, 03/04/2018, 17NT01735

CAA de NANTES, 5ème chambre, 03/04/2018, 17NT01851

CAA de NANTES, 5ème chambre, 03/04/2018, 17NT01943

CAA de BORDEAUX, 5ème chambre - formation à 3, 03/04/2018, 16BX00674

CAA de LYON, 3ème chambre - formation à 3, 10/04/2018, 15LY03041

CAA de MARSEILLE, 9ème chambre - formation à 3, 09/05/2018, 16MA02057

CAA de LYON, 1ère chambre - formation à 3, 03/05/2018, 16LY02520

CAA de DOUAI, 1ère chambre - formation à 3, 17/05/2018, 16DA00559

CAA de NANTES, 2ème chambre, 01/06/2018, 16NT02311

CAA de Versailles, 2ème Chambre, 07/06/2018, 16VE01960-16VE01961

CAA de NANTES, 2ème chambre, 29/06/2018, 16NT02912

CAA de NANTES, 5ème chambre, 24/09/2018, 17NT01054

CAA de NANTES, 5ème chambre, 24/09/2018, 17NT01083

CAA de DOUAI, 1ère chambre - formation à 3, 04/10/2018, 16DA01704

CAA de NANTES, 2ème chambre, 26/10/2018, 17NT01536

CAA de NANTES, 5ème chambre, 12/11/2018, 17NT02675

CAA de BORDEAUX, 5ème chambre - formation à 3, 20/11/2018, 16BX02095

CAA de BORDEAUX, 5ème chambre - formation à 3, 20/11/2018, 16BX02661

CAA de NANTES, 5ème chambre, 12/11/2018, 17NT01817

CAA de BORDEAUX, 5ème chambre - formation à 3, 18/12/2018, 16BX01638

CAA de MARSEILLE, 9ème chambre - formation à 3, 29/01/2019, 17MA00556

Conseil d'État, 6ème chambre, 13/02/2019, 416055

CAA de MARSEILLE, 7ème chambre - formation à 3, 22/02/2019, 16MA03331

CAA de NANTES, 2ème chambre, 01/03/2019, 18NT00864

CAA de NANTES, 5ème chambre, 05/03/2019, 17NT02793 - 17NT02820

CAA de BORDEAUX, 5ème chambre (formation à 3), 07/03/2019, 17BX00719, 17BX00721

CAA de NANTES, 5ème chambre, 08/03/2019, 18NT02284

CAA de Douai, 1re chambre - formation à 3 (bis), 28/03/2019, 17DA00600

CAA de Douai, 1re chambre - formation à 3 (bis), 28/03/2019, 17DA00601

**CAA de MARSEILLE, 7ème chambre - formation à 3, 29/03/2019,
16MA04224**

**CAA de MARSEILLE, 7ème chambre - formation à 3, 29/03/2019,
16MA04237**

CAA de BORDEAUX, 5ème chambre - formation à 3, 29/05/2019, 18BX01510

**CAA de MARSEILLE, 7ème chambre - formation à 3, 17/06/2019,
18MA01406**

**CAA de MARSEILLE, 7ème chambre - formation à 3, 17/06/2019,
18MA01474**

CAA de DOUAI, 1ère chambre - formation à 3 (bis), 03/07/2019, 17DA00556

CAA de LYON, 4ème chambre - formation à 3, 04/07/2019, 17LY02106

**CAA de MARSEILLE, 5ème chambre - formation à 3, 08/07/2019,
17MA01570 - 17MA01463**

Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies, 24/07/2019, 421139

Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 24/07/2019, 421143,

CAA de NANTES, 2ème chambre, 04/10/2019, 18NT00390

CAA de NANTES, 2ème chambre, 04/10/2019, 18NT00721

CAA de MARSEILLE, 7ème chambre, 04/10/2019, 18MA01980 - 18MA02314

Conseil d'État, 6ème chambre, 21/10/2019, 421134

CAA de NANTES, 5ème chambre, 06/12/2019, 18NT04618

**CAA de BORDEAUX, 7ème chambre (formation à 3), 12/12/2019,
18BX02166, 18BX02180, 8BX02368**

CAA de BORDEAUX, 1ère chambre, 16/12/2019, 18BX03138

CAA de NANTES, 5ème chambre, 21/01/2020, 18NT01972

CAA de NANTES, 5ème chambre, 24/01/2020, 19NT00915

CAA de NANTES, 5ème chambre, 24/01/2020, 19NT00916

CAA de MARSEILLE, 7ème chambre, 24/01/2020, 19MA00617

CAA de LYON, 3ème chambre, 30/01/2020, 17LY04399

CAA de BORDEAUX, 5ème chambre, 18/02/2020, 18BX00738

CAA de DOUAI, 1ère chambre, 24/02/2020, 18DA02080

CAA de NANTES, 5ème chambre, 28/02/2020, 19NT00588

CAA de VERSAILLES, 2ème chambre, 28/02/2020, 18VE02428,

CAA de PARIS, 1ère chambre, 05/03/2020, 17PA20209

CAA de NANTES, 5ème chambre, 13/03/2020, 18NT04486

CAA de NANTES, 5ème chambre, 30/03/2020, 19NT02660

CAA de NANTES, 2ème chambre, 02/04/2020, 19NT02640



COLLOQUE

10/12/2018

— A QUOI SERT L'ÉVALUATION —
ENVIRONNEMENTALE ?
 PRATIQUES, ENJEUX ET PERSPECTIVES

8H30 À 18H

AGROPARISTECH

INSCRIPTION GRATUITE ET OBLIGATOIRE :

<http://msh-paris-saclay.fr/event/colloque-a-quoi-sert-levaluation-environnementale-10-12-2018/>

AMPHI RISLER

16 RUE CLAUDE BERNARD, 75005 PARIS



PROGRAMME

- **8h45 - 9h15** Accueil - café (Salle du centenaire)
- **9h15** Ouverture par **André TORRE** (Directeur de la MSH Paris-Saclay) et **Nathalie FRASCARIA-LACOSTE** (Professeur en Écologie, AgroParisTech / ESE, Gaié)
- **9h30** **Session 1 : Genèse et réformes de l'évaluation environnementale**
Présidence de session : **Sébastien BAROT** (Écologue, DR IRD, IIES Paris, Gaié)

Retour sur le processus de mise en place de l'évaluation environnementale - **Corinne LARRUE** (Co-directrice de l'École d'Urbanisme de Paris)
La transposition en droit français : une lente mise en conformité - **Emmanuel WORMSER** (Membre du Directoire Juridique de FNE, Avocat)
L'évaluation environnementale au service de la participation? **Cécile BLATRIX** (Professeure en Science Politique, AgroParisTech / CESSP)
- **11h00 - 11h15** PAUSE
- **11h15** **Session 2 : Quelle place pour les enjeux de biodiversité dans l'évaluation environnementale**
Présidence de session **Patricia GENET** (Écologue, Maître de Conférences Paris-Diderot, IIES Paris, Gaié)

La prise en compte de la biodiversité dans l'évaluation environnementale : le cas des Plans Locaux d'Urbanisme
Pierre CHASSÉ (Doctorant en Science Politique, AgroParisTech / ESE)
Comment rendre compte de l'état initial ? - **Laura ALBARIC**
(Responsable du Pôle Environnement de la ville de Saint-Germain-en-Laye, vice-présidente Gaié)
- **12h15 - 14h00** DÉJEUNER LIBRE
- **14h00 - 15h15** **Session 3 : L'évaluation environnementale au concret : quels changements dans les pratiques des acteurs ?**
Présidence de session **Jean-Christophe LATA** (Écologue, Maître de Conférences, Sorbonne-Universités, IIES Paris, Gaié)

L'évolution du droit et de sa traduction concrète au contentieux - **Aude FARINETTI** (Juriste, Maître de Conférences, Université Paris-Sud)
La posture de l'ingénieur écologue dans le processus de décision
Nathalie FRASCARIA-LACOSTE (Écologue, Professeure AgroParisTech / ESE / Gaié)
Modélisation analyse de l'impact potentiel d'une infrastructure sur les réseaux écologiques d'une espèce protégée : importance des échelles d'études - **Angevine MASSON** (Ingénieur d'Études en Écologie à AgroParisTech / ESE)
- **15h15 - 15h30** PAUSE
- **15h30 - 17h00** **Session 4 : Table Ronde - Quelles perspectives pour l'évaluation environnementale ?**
Présidence de **Laure CORMIER** (Géographe, Maître de Conférences Université Tours)

Agnès POPELIN - Administratrice de FNE, membre du CESE et de la CNDP
Jean-Paul Le DIVENAH - Président de la MRAE Ile-de-France
Brigitte CHALOPIN - Présidente de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs
Françoise BUREL - Écologue du Paysage, Directrice de Recherches au CNRS, membre de la MRAE Bretagne
- **17h00 - 17h15** Synthèse « à chaud » par un groupe d'étudiants
- **17h15 - 17h45** Allocution de clôture : **Philippe LEDENVIC** (Président de l'Autorité Environnementale)
- **17h45** Conclusions du colloque : **Cécile BLATRIX** et **Nathalie FRASCARIA-LACOSTE**
- **18h** Cocktail de clôture - Inauguration de l'exposition Histoire de l'écologie en images

Inscriptions et contact :

Inscription gratuite et obligatoire :

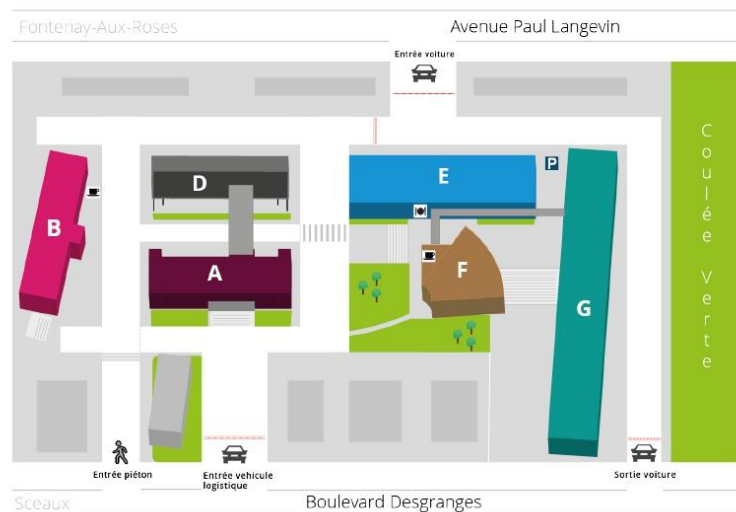
➤ <https://admin-sphinx.universite-paris-saclay.fr/v4/s/rbidg9>

Contact :

➤ christine.rey@universite-paris-saclay.fr

Adresse de l'événement :

Faculté Jean Monnet (Droit, Économie, Gestion) - Université Paris-Saclay
Salle Georges Vedel - Bâtiment G
54 Boulevard Desgranges 92330 Sceaux
RER B : Robinson



20
&
21
octobre
2022

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FACE À L'IMPÉRATIF ÉCOLOGIQUE

Colloque annuel SFDE

En partenariat avec PEGASE – programme ITTECOP

À partir de 8h30 - Salle Georges Vedel - Bâtiment G
Faculté Jean Monnet (Droit, Économie, Gestion) - Université Paris-Saclay



Programme du jeudi 20 octobre 2022

L'évaluation environnementale : illustration plurielle d'un concept polymorphe

8h30 Accueil des participant.e.s

9h00 Allocutions d'ouverture par **Jérôme Fromageau**, *Président de la SFDE*,
Cécile Blatrix et **Nathalie Frascaria-Lacoste**, *Pégase*
Yannick Autret, *Programme ITTECOP, MTECT*

9h15 Première session

Analyse critique du concept d'évaluation et de sa rencontre avec l'environnement

Sous la présidence de **Jean-Marc Douguet** et **Aude Farinetti**

Roland Gori, « *La grande imposture des nouvelles formes d'évaluation* »

Xavier Loubert-Davaine et **Cyril Gomel**, « *L'évaluation environnementale est-elle une
fiction juridique ?* »

Julien Bétaille, « *Évaluer l'impact du droit sur l'environnement, une idée saugrenue pour
les juristes ?* »

10h30 Échanges avec la salle

11h00 **Anne-Sophie Denolle**, « *Évaluer les conséquences de l'activité du législateur :
l'étude d'impact des projets de loi* »

Delphine Placidi-Frot, « *Évaluer les programmes. La prise en compte des
enjeux environnementaux dans les dispositifs d'évaluation internationale des
programmes de « santé intégrée » (One Health)* »

Paul Rouveyrol et **Maya Leroy**, « *Évaluer une politique environnementale au
regard de son effet propre sur la biodiversité : le réseau Natura 2000 terrestre
en France* »

12h00 Échanges avec la salle

12h30 Déjeuner libre

L'évaluation environnementale face à la complexité

13h30 Deuxième session

L'évaluation environnementale confrontée à la variété des paradigmes.

Sous la présidence de **Nathalie Frascaria-Lacoste** et **Raphaël Brett**



Programme du jeudi 20 octobre 2022

Laure Cormier, « *L'impossible prise en compte de la complexité nature / société dans
l'évaluation environnementale ? La place du paysage et de l'écologie* »

Caroline Vincent, « *L'écologie dans les études d'impact, une position ambivalente entre
problème et solution* »

Maylis Desrousseaux, « *Qu'est-ce que le facteur « land » a changé dans l'évaluation
environnementale en France ?* »

Échanges avec la salle

Clément Lasselin, « *Les évaluations environnementales à l'épreuve des bioénergies* »

Adèle de Mesnard, « *L'efficacité des réinstallations climatiques à l'aune du recours à
l'évaluation environnementale* »

Marthe Lucas, « *L'ACV un appel à reconsidérer l'étude d'impact* »

Échanges avec la salle

15h40 Pause

16h00 Troisième session

L'évaluation environnementale confrontée à la spécificité des contextes nationaux et territoriaux

Sous la présidence de **Delphine Placidi-Frot** et de **Pauline Abadie**

Ivano Alogna, « *La circulation mondiale du modèle de l'évaluation environnementale* »

Ali El Hamine, « *Les limites de l'évaluation environnementale en droit international public* »

Dominique Blanchet, « *Le droit local de l'évaluation environnementale issu de l'exer-
cice du pouvoir normatif des collectivités ultra-marines françaises : un droit forcément
lacunaire ?* »

Nada Zidi, « *L'étude d'impact en Tunisie : d'une réelle garantie de protection de l'environ-
nement à une simple formalité administrative ?* »

Katherine Salès, « *L'évaluation environnementale en Colombie et au Pérou : comparaison
avec la France* »

17h15-17h45 Échanges avec la salle

18h00 Fin de la journée

18h30 Assemblée Générale de la SFDE

20h00 Dîner de gala

Pizzeria Monte Casino

12 avenue Lombart, 92260 Fontenay-aux-Roses France





Programme du vendredi 21 octobre 2022

Bilans et perspectives

9h30 Accueil des participant.e.s

10h00 Quatrième session

Le contentieux de l'évaluation environnementale

Sous la présidence de **Laurent Fonbaustier** et **Laure Cormier**

Emmanuelle Nef, « L'évaluation environnementale : contribution objective à une appréciation subjective au prisme du contentieux de l'utilité publique »

Marc Clément, « Le contentieux européen de l'évaluation environnementale »

Sylvain Monteillet, « La traduction du principe de proportionnalité dans le droit européen de l'évaluation environnementale : enseignements tirés des plans et programmes »

Échanges avec la salle

11h15 **Aude Farinetti**, « L'influence contentieuse des avis de l'Autorité environnementale »

Jean-Philippe Strebler, « Effets juridiques de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme »

Cécile Blatrix, « L'influence des avis de l'Autorité environnementale au-delà du contentieux : l'évaluation environnementale dans le processus de décision publique »

Échanges avec la salle

Présentation des side-events :

Exposition-installation proposée par le Centre Interdisciplinaire de Recherches sur l'Écologie (CIRE) d'AgroParisTech

Présentation de l'association France Évaluation Environnementale

12h00 Déjeuner libre

13h30 Cinquième session

Perspectives pour une évaluation environnementale à la hauteur des enjeux écologiques

Sous la présidence de **Cécile Blatrix** et **Jérôme Fromageau**

Jean-Pierre Viguié, « Les avis des MRAE : un matériau très riche, encore insuffisamment utilisé »

Jessica Makowiak, « Membre associée de MRAE : le regard d'une juriste »

Christian Dubost, « La responsabilité des maîtres d'ouvrage et des bureaux d'études dans la qualité des évaluations »



Programme du vendredi 21 octobre 2022

14h15 Échanges avec la salle

Marie Céline Battesti, « Commissaires enquêteurs et publics : l'importance des conditions de mise à disposition de l'évaluation environnementale »

Emmanuel Wormser, « La jurisprudence FNE en matière d'évaluations environnementales, fruit d'une stratégie raisonnée et de batailles restant à mener »

Philippe Ledenvic, « La contribution de l'Autorité environnementale à l'amélioration des évaluations environnementales et de la prise en compte de l'environnement dans les décisions publiques »

15h15 Échanges avec la salle

15h30 Conclusion du colloque par **Aude Farinetti** et **Nathalie Frascaria-Lacoste**

16h00 Fin du colloque





Présentation des intervenant.e.s

Pauline Abadie, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles, Université Paris-Saclay/IDEP

Ivano Alogna, Chercheur en droit de l'environnement et du changement climatique, British Institute of International and Comparative Law, London. Docteur en droit de l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne

Yannick Autret, Expert transport, énergie et environnement, responsable du programme Infrastructures de transports, territoires, écosystèmes et paysages (ITTECOP), Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (MTECT)

Marie-Céline Battesti, Présidente de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE)

Julien Bétaille, Maître de conférences en droit public, Université Toulouse 1 – Capitole / IEJUC

Dominique Blanchet, Maître de conférences HDR de droit public, Université des Antilles Guyane

Cécile Blatrix, Professeure de science politique à AgroParisTech – Université Paris-Saclay / UMR Printemps

Raphaël Brett, Maître de conférences en droit public, Université Paris-Saclay / IDEP

Marc Clément, Président de chambre au Tribunal Administratif de Lyon, membre associé de l'Autorité environnementale du CGEDD

Laure Cormier, Maître de conférences en géographie, Université de Tours / UMR CITERES

Anne-Sophie Denolle, Maître de conférences en droit public, Université de Rouen / CUERJ

Maylis Desrousseaux, Maître de conférences, CNAM/ESGT

Jean-Marc Douguet, Maître de conférences en économie écologique, Université Paris-Saclay / UMR ESE

Christian Dubost, Ancien membre du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, co-auteur du rapport CGEDD (2019) Proposition pour l'amélioration de la qualité des évaluations environnementales

Ali El Hamine, Docteur en Droit public de l'Université Paris 13 – Sorbonne Université

Aude Farinetti, Maître de conférences en droit public, Université Paris-Saclay / IDEP

Laurent Fonbaustier, Professeur de droit public, Université Paris-Saclay / IDEP

Nathalie Frascaria-Lacoste, Professeure en écologie évolutive, Université Paris-Saclay / Directrice de l'UMR ESE

Jérôme Fromageau, Ancien Doyen de la Faculté Jean Monnet (Université Paris Sud), Président de la Société Française de Droit de l'Environnement



Présentation des intervenant.e.s

Cyril Gomet, Ingénieur en chef des Ponts, Eaux et Forêts, consultant chez Novalia Censis, co-fondateur de France Evaluation Environnementale

Roland Gori, Professeur honoraire de psychopathologie, Université Aix-Marseille, Psychanalyste et essayiste

Clément Lasselin, Doctorant, Sorbonne Université / ITE/IEES

Philippe Ledenvic, Ingénieur général des Mines, Président de l'Autorité environnementale du CGEDD

Maya Leroy, AgroParisTech, Montpellier Recherche en Management (MRM), membre associée de la MRAe Occitanie

Xavier Loubert-Davaine, Juriste, consultant chez Eliomys, Maire de Trans sur Erdre, co-fondateur de France Evaluation Environnementale

Marthe Lucas, Maître de conférences de droit public, Avignon Université /IMBE, co-fondatrice de France Evaluation Environnementale

Jessica Makowiak, Professeure de droit, Université de Limoges, Directrice du CRIDEAU Membre associée de la MRAe Nouvelle Aquitaine

Adèle de Mesnard, Docteure en droit public de l'Université Lyon 3

Sylvain Monteillet, Maître des requêtes au Conseil d'Etat

Emmanuelle Nef, Doctorante en droit, Université Paris-Saclay / IDEP

Delphine Placidi-Frot, Professeure en science politique, Université Paris-Saclay / IDEP

Paul Rouveyrol, Responsable de Cellule Espaces Protégés et Natura 2000 /UMR Patrinat

Katherine Salès, Ancienne avocate au barreau de Paris, ex-consultante en environnement/développement durable, Doctorante en géographie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, en co-tutelle (UMR ESE et UMR LADYSS)

Jean-Philippe Strebler, Maître de conférences associé à l'Université de Strasbourg / UMR SAGE, membre associé de la MRAe Auvergne Rhône-Alpes

Jean-Pierre Viguié, Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts honoraire, ancien président des MRAe PACA puis Occitanie

Caroline Vincent, Doctorante, Université Paris-Saclay, ED ABIES/UMR ESE

Emmanuel Wormser, Ingénieur et avocat au barreau de Lyon, membre du Directoire juridique de France Nature Environnement

Nada Zidi, Directrice du Département de Droit Privé et Sciences Criminelles, Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis



Valorisation des résultats de PEGASE dans le cadre d'une démarche de médiation scientifique : Conception, réalisation et « test » grandeur nature d'une installation – exposition

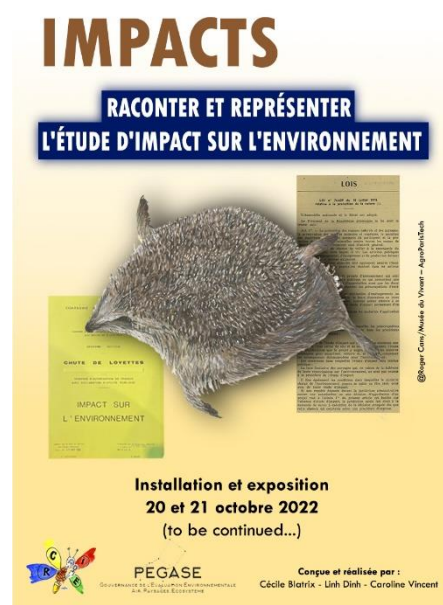
Les 20 et 21 octobre 2022, le colloque annuel de la SFDE (Société Française pour le Droit de l'Environnement) a eu lieu à la Faculté Jean Monnet de l'Université Paris Saclay, sur le campus du Sceaux. Intitulé « L'évaluation environnementale face à l'impératif écologique », ce colloque a été organisé en partenariat avec PEGASE – programme ITTECOP et a bénéficié d'un soutien financier de la Graduate School Droit.

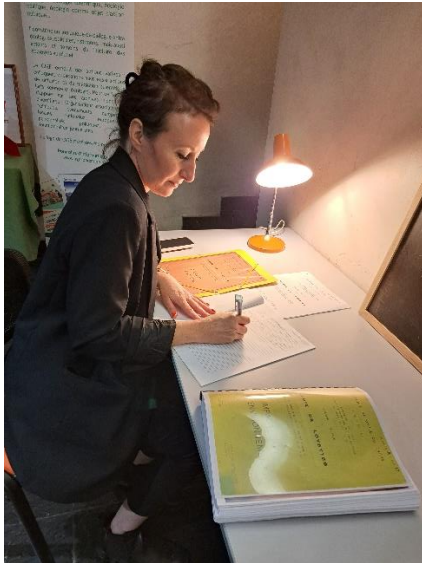
En « side-event » de ce colloque, une exposition-installation intitulée « **IMPACTS : raconter et représenter l'étude d'impact sur l'environnement** », conçue et réalisée par l'équipe de PEGASE et du CIRE (Centre Interdisciplinaire de Recherches sur l'Écologie) d'AgroParisTech, a été présentée. Elle a plus particulièrement été conçue et réalisée par Cécile Blatrix, Linh Dinh et Caroline Vincent, avec l'aide d'Aurélie Utzeri (Musée du Vivant d'AgroParisTech).

Inaugurée par Jérôme Fromageau, président de la SFDE, l'exposition a été très appréciée par le public du colloque. L'exposition est composée de trois volets :

Premier volet : L'histoire de l'étude d'impact en **12 panneaux** qui reprennent les résultats de PEGASE et donnent à voir de façon accessible et illustrée les grandes étapes et enjeux liés à cet instrument (cf pages suivantes)

- ✓ L'exposition a permis aux visiteurs de découvrir l'histoire de l'étude d'impact depuis sa création par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, en mettant en avant la contribution des associations telles que les Amis de la Terre et la Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature (FFSPN) dans l'établissement de cette pratique. En mettant l'accent sur le rôle central de l'étude d'impact dans l'action publique en matière d'environnement, l'exposition a souligné son importance essentielle dans l'évaluation des projets d'aménagement en termes d'impacts environnementaux.
- ✓ L'exposition montre le positionnement des différents ministères et des parties prenantes concernées en amont et pendant les débats parlementaires autour de la loi de 1976. Cette mise en perspective historique permet de prendre du tournant constitué par la mise en place de l'Autorité environnementale à partir de 2009. Les évolutions passées et les perspectives d'avenir concernant le contenu des études d'impact et les moyens de les rendre publiques ont été également présentées.





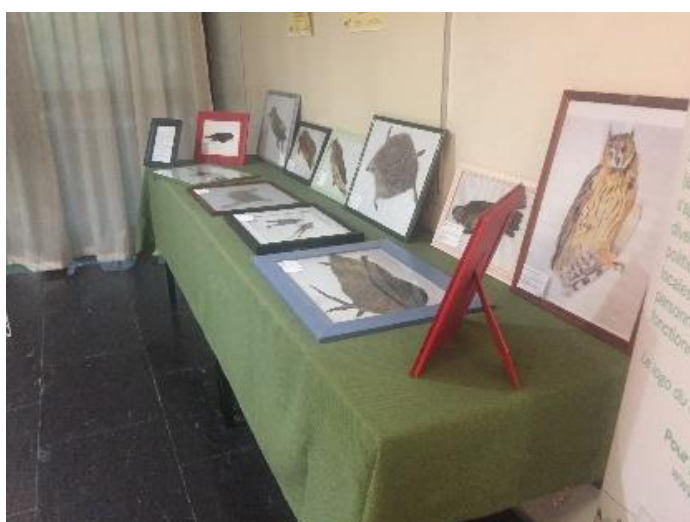
Deuxième volet : Une installation qui reconstitue une enquête publique qui s'est tenue à Loyettes (Ain) en 1986. Les participants sont invité.e.s à rédiger une observation sur le registre prévu à cet effet, après avoir bien sûr compulsé l'étude d'impact sur l'environnement – mais sans disposer de l'avis de l'Ae qui n'est créée que 36 ans plus tard ! (photo ci-dessus à gauche : La Présidente de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs, Marie-Céline Battesti, rédige une observation dans le cadre de l'enquête publique).

Troisième volet : Une présentation originale de l'œuvre non moins originale et encore peu connue de Roger Cans et qui a fait l'objet d'un don au Musée du Vivant d'AgroParisTech⁴¹³. 12 peintures ont été sélectionnées et reproduites, parmi les 350 réalisées par Roger Cans

- Roger Cans collectionnait des « éléments de biodiversité » glanés le long des routes – souvent de la *flatten biodiversity* (biodiversité écrasée : de nombreux animaux victimes de collision le long de ces infrastructures linéaires que constituent les routes de France). Par son sérieux, son caractère poétique et systématique, l'ensemble de ses plus de 350 peintures constitue une œuvre en forme d'inventaire. Les 12 œuvres présentées, centrées sur la faune, ont été choisies par Cécile Blatrix et Caroline Vincent, et permettent de saisir la (bio)diversité de ce qui fut un de ses jardins secrets. Les cartels reprennent les légendes apposées par Roger Cans lui-même au dos de chaque peinture.

L'exposition a été conçue pour pouvoir voyager et être facilement installée. Elle a vocation à pouvoir être utilisée librement, dans le cadre d'enseignements, de manifestations scientifiques, etc. et peut être proposée en prêt à toute personne intéressée. Contact : cecile.blatrix@agroparistech.fr

⁴¹³ Roger Cans (1945 – 2018) est surtout connu en tant que journaliste, notamment au journal *Le Monde* où il est chargé de la rubrique « Environnement » de 1983 à 1996. Beaucoup moins en tant qu'artiste et naturaliste... Au hasard de ses voyages et déplacements sur les routes de France, Roger Cans collecte, observe et peint des natures mortes : faune, flore, toujours avec la même technique (gouache sur papier, mine de plomb). En 2012 une première donation d'une partie de ce travail est faite au Musée du Vivant. En 2018, quelques semaines avant sa disparition et alors qu'il se sait condamné, il fait part à Laurent Gervereau de son souhait de confier au Musée du Vivant l'intégralité de cette œuvre, afin qu'elle soit conservée dans le cadre d'une donation publique. On doit à Chantal Cans et Aurélie Utzeri d'avoir concrétisé cette volonté.



Ci-dessus : Jérôme Fromageau, Président de la SFDE, a inauguré l'exposition.

Ci-contre : Comme un clin d'œil à l'une des thématiques récurrentes dans le cadre du programme ITTECOP, une partie de l'exposition a été consacrée aux peintures des natures mortes (faune, flore) réalisées par Roger Cans pendant ses voyages et déplacements sur les routes de France.