

NOTE DE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT SUR LES MESURES DE « SIMPLIFICATION »/ REGRESSIONS DEPUIS LE DEBUT DU MANDAT

Positionnement général sur la simplification du droit

France Nature Environnement n'est pas opposée par principe à la simplification du droit. Des règles plus simples sont normalement mieux comprises et appliquées.

Néanmoins, la simplification ne doit pas oublier que les règles de droit poursuivent un but. Elles sont édictées afin de protéger l'intérêt général, notamment la santé des citoyens ou leur environnement. Leur suppression a donc des conséquences potentiellement négatives parfois sous-estimées, surtout si leur suppression est décidée sans concertation. Dans un environnement dégradé, avoir des exigences fortes est une nécessité, notamment en matière de santé environnementale et de protection du bien commun.

Elles sont également un outil de la transition écologique, elles permettent d'orienter les comportements en favorisant ceux qui sont bénéfiques et pénalisant ceux qui portent atteinte à l'environnement donc à l'intérêt général.

Il faut également souligner que les lois de simplification et les expérimentations se sont multipliées ces dernières années, sans jamais que ces réformes soient véritablement évaluées. Ce phénomène a abouti paradoxalement à rendre plus difficiles la connaissance et la bonne application des règles. L'abrogation de règles constitue non seulement une source d'instabilité juridique par elle-même, comme en témoigne par exemple les évolutions récentes du droit de l'urbanisme opérées sans mesures transitoires ad hoc, mais aussi et surtout l'origine d'une complexité accrue du droit. Par exemple, la dernière expérimentation sur l'autorisation unique pour les ICPE a été précipitamment généralisée au bout d'un an (au lieu des 3 années d'expérimentation prévue), malgré les réticences du CGEDD dans son rapport sur l'évaluation des expérimentations de simplification.

A ce stade, il nous semble indispensable, comme en conviennent d'ailleurs de nombreux opérateurs économiques, de garantir une meilleure stabilité des règles pour laisser aux acteurs concernés le temps de se les approprier, de les appliquer et de tirer le bilan de leur apport.

Enfin, réduire le niveau de protection fixé par des règles environnementales est contraire au principe d'amélioration du droit de l'environnement et de non-régression posé par le droit international (§ 20 de la déclaration « L'avenir que nous voulons », adoptée en 2012 lors de la Conférence des Nations unies), le droit de l'Union (article 3 du Traité de l'UE et articles 37, 53 et 54 de la Charte des droits fondamentaux) et le droit national (par l'article 2, 5 et 6 de la Charte de l'environnement). En conséquence, toute modification impliquant une régression pourrait faire l'objet de recours et aboutir à son annulation. Cela crée encore davantage d'instabilité juridique.

Par ailleurs, nous tenons à souligner que les difficultés de mise en œuvre du droit de l'environnement ne tiennent pas principalement à sa complexité mais plutôt au manque de moyens donnés aux services de l'Etat et à ses établissements publics pour accompagner les acteurs, contrôler son respect et sa bonne mise en œuvre.

Les « simplifications » du droit de l'environnement s'avèrent bien souvent être des régressions. Nous souhaitons donc une reconnaissance de l'importance des normes protectrices dans le discours politique et une stabilisation de la réglementation.

Voici un panorama des régressions identifiées.

Les régressions en matière de droit de l'environnement

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE MISE A MAL

L'évaluation environnementale subit depuis quelques années une double régression : qualitative et quantitative.

En effet, **de moins en moins de projets y sont soumis**, notamment du fait du basculement de nombreuses activités d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) dans le régime de l'enregistrement. Depuis une ordonnance de 2017, même les installations soumises à autorisation ne sont plus systématiquement astreintes à étude d'impact – seulement au cas par cas.

L'article 62 de la loi ESSOC a encore restreint ce périmètre en donnant au préfet la possibilité de décider que les **modifications ou les extensions** d'activités, installations, ouvrages ou travaux ne soient pas soumis à évaluation environnementale. Avant cette loi, cette décision relevait d'une autorité environnementale indépendante.

De plus, le [Décret n° 2018-435 du 4 juin 2018 modifiant des catégories de projets, plans et programmes relevant de l'évaluation environnementale](#) a modifié les catégories de projets relevant de l'évaluation environnementale pour les installations classées pour la protection de l'environnement, les forages, les canalisations, les travaux, constructions et opérations d'aménagement et les terrains de sports et loisirs motorisés. Il ne corrige pas certaines incohérences parfaitement connues de la nomenclature, constitue pour les rubriques qu'il modifie une régression de la protection de l'environnement et ne crée pas la clause filet dont les modifications qu'il apporte à certaines rubriques mettent en évidence l'impérieuse nécessité. Ce texte a été contesté avec notre fédération FNE Allier (pas de décision à ce stade).

De même, le [Décret n° 2018-239 du 3 avril 2018 relatif à l'adaptation en Guyane des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement](#) crée une nouvelle exception en matière de défrichements en prévoyant de nouveaux cas où l'évaluation environnementale n'est pas obligatoire. FNE a déposé un recours en annulation de ce décret devant le Conseil d'Etat avec Guyane Nature Environnement. Le Conseil d'Etat a annulé partiellement ce décret le 19 octobre 2019¹.

Par ailleurs, aucun texte n'a été pris pour renforcer la qualité des évaluations environnementales en désignant des autorités environnementale réellement autonomes (contrairement aux préfets, comme l'a précisé le Conseil d'Etat dans une jurisprudence fournie suite aux contentieux de France Nature Environnement).

A rebours, le champ d'application de l'évaluation environnementale connaît une régression constante, notamment liée à la désignation des autorités compétentes pour décider au cas par cas si un projet est soumis à évaluation environnementale. Ainsi, la loi relative à l'énergie et au climat retire à l'Autorité Environnementale (AE) la **compétence de déterminer si une évaluation environnementale est nécessaire pour les projets qui sont soumis au « cas par cas »** à cette obligation. Il renvoie au décret le soin de définir à qui revient cette compétence. Il s'agira du préfet dans la plupart des situations (c'est ce que prévoit le décret en cours de consultation). Cet article est une régression pour l'environnement et fragilise les projets concernés comme on le constate déjà dans l'application des dispositifs relatifs aux enregistrements² et aux extensions d'installations classées (depuis la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) du 11 Août 2018).

En effet, il revient déjà au préfet d'autoriser ou non in fine un projet, en tenant compte des aspects économiques et sociaux. En donnant également au préfet la tâche de déterminer si l'évaluation environnementale est nécessaire ou

¹ 20191019 ce décret exemption évaluation environnementale Guyane méconnaissance principe de non-régression

² Sur ce point, voir les réserves exprimées par le Conseil d'Etat dans sa décision n°427145 du 25 septembre 2019

non, on lui demande d'assumer plusieurs rôles en maintenant une apparence d'impartialité dans chacun de ces rôles. Or il est naturel que ce qu'il sait du projet par ailleurs (ses retombées économiques notamment) influe sur la décision du préfet d'imposer ou non une évaluation environnementale. Il ne sera donc ni neutre ni impartial et s'il est l'autorité en charge d'en décider, le nombre de projets soumis à évaluation risque d'encore diminuer.

Enfin, le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, risque d'amoinrir encore la qualité de ces évaluations en permettant un « saucissonnage », c'est-à-dire de découper par opération ou par législation l'évaluation de l'impact d'un projet. Cette pratique est en effet nocive car les impacts d'un projet peuvent considérablement s'aggraver du fait de l'effet cumul.

LE DROIT DE DEROGER AUX NORMES REGLEMENTAIRES POUR LES PREFETS

Le décret n° [2017-1845](#) du 29 décembre 2017 offre aux préfets des régions et des départements de Pays-de-la-Loire, de Bourgogne-Franche-Comté, de Mayotte, du Lot, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Creuse le droit de déroger aux normes réglementaires "pour un motif d'intérêt général", et ce à partir du 1^{er} janvier 2018.

D'une durée de deux ans, cette expérimentation concerne notamment les compétences « environnement, agriculture et forêts », « construction logement et urbanisme », « aménagement du territoire et politique de la ville » et s'appliquera aux **décisions non réglementaires** (autorisation individuelles, Déclaration d'utilité publique etc).

Si l'objectif affiché est l'allègement des démarches administratives et la réduction des délais de procédure, le décret n'exclut pas que la dérogation serve à contourner une règle de fond et pas seulement de procédure. Il n'est cependant pas possible de déroger aux règles issues du droit international ou du droit de l'Union européenne (UE) en principe.

Si ces expérimentations sont permises par la Constitution depuis 2003 et que celle-ci a été validée par le Conseil d'Etat, nous craignons que ces dérogations soient accordées à mauvaise escient, afin d'accélérer surtout les atteintes à l'environnement, au détriment de l'intérêt général. Cela se vérifie déjà par exemple pour les dérogations permettant des atteintes aux espèces protégées, souvent délivrées sans motivation préfectorale (les refus de délivrer ces dérogations sont rarissimes).

Si certains domaines comme l'attribution de subventions ou le soutien en faveur des acteurs économiques méritent peut-être un traitement plus local, il n'en est pas de même d'autres matières comme l'environnement, qui impose au contraire l'application uniforme de règles adaptées aux enjeux du territoire national et auxquelles il ne saurait être dérogé par simple arrêté, pour la satisfaction d'intérêts économiques par exemple.

Par ailleurs, ce décret pose une question d'égalité devant la loi.

Enfin, il risque d'être très difficile à mettre en œuvre car ce texte n'est pas clair. Dans les faits, des expérimentations pourraient créer une véritable insécurité juridique, contraire à l'objectif affiché. De fait, un rapport des sénateurs Jean-Marie Bockel et Mathieu Darnaud constate que le bilan de cette mesure est "modeste".

Nous sommes donc opposés à la généralisation de cette mesure, telle qu'évoqué pour le projet de loi « 3D » à venir.

DES REGRESSIONS POUR LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITE

Une moindre protection des espaces naturels : L'article 45 de la Loi ELAN permet l'implantation d'aménagements légers, dans les espaces remarquables lorsqu'ils sont « nécessaires » à leur mise en valeur notamment économique et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site.

Chasse : Saisi conjointement par France Nature Environnement, la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), Humanité et Biodiversité et One Voice, le Conseil d'État a annulé le 11 décembre 19 l'arrêté ministériel du 30 janvier 19 qui permettait de chasser les oies sauvages jusqu'à la fin du mois de février 2019. C'est la 13ème fois qu'un tel arrêté ministériel est ainsi cassé à la demande des associations de protection de la nature, contraintes de rappeler année après année aux gouvernements successifs que la législation européenne interdit de chasser les oiseaux migrateurs au cours de leur trajet de retour vers leur lieu de nidification.

De plus, [un décret actuellement soumis à consultation publique](#) prévoit de soumettre à la « gestion adaptative » des oiseaux migrateurs faisant pourtant tous partie de la liste rouge des espèces menacées.

La décentralisation d'avis consultatifs obligatoires: le [décret de simplification de la procédure d'autorisation environnementale](#) transfère du Conseil national de protection de la nature (CNP) aux Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel (CSRPN) les avis de dérogations relatives aux espèces protégées (sauf la liste "ministérielle" des 37 espèces de vertébrés, ainsi que les espèces figurant sur une liste établie). Les CSRPN sont plus sujets aux pressions locales et ont moins de moyens. Ce texte supprime aussi l'avis de l'ONF pour les défrichements relevant du régime forestier, l'avis de l'agence régionale de santé, restriction des consultations d'organismes de gestion de l'eau pour les autorisations uniques IOTA...

Avec ce texte, certaines consultations obligatoires deviennent optionnelles à la discrétion des préfets, qui ne consulteront jamais plus que l'obligatoire sauf circonstances très particulières. Cela aboutira à des décisions de moindre qualité en termes de prévention environnementale. La quasi-totalité des 2371 contributions qu'a recueillies le projet de décret lors de la consultation du public y est opposé. Nous regrettons cette forte régression.

Déconcentration de la délivrance des autorisations de travaux en site classé : Les sites classés français sont protégés depuis 1906 par une loi qui donne au seul Ministère chargé des sites (le Ministère de la Transition Écologique et Solidaire) le pouvoir d'autoriser de gros travaux. Mais un projet de décret prévoit de transférer ce pouvoir aux préfets de département. Les 101 préfets de département ne disposent pourtant ni de la stabilité ni de l'expérience ou des moyens nécessaires pour conserver ces joyaux paysagers et sont évidemment beaucoup plus exposés aux pressions locales, politiques ou économiques, tandis que des inégalités de traitement apparaîtront inévitablement entre départements. Nous espérons que le Gouvernement reviendra vers le compromis qui permettait notamment au préfet de département d'autoriser des projets de travaux modestes (extension de constructions existantes, travaux de restauration, plans de gestion forestière...). Pour des travaux plus conséquents, nécessitant notamment un permis de construire ou d'aménager, le ministre et son bureau des Sites étaient obligatoirement saisis après une instruction locale par les services et un examen par la commission départementale des sites.

DES REGRESSIONS EN MATIERE D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

[La LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#) dite loi ELAN a été l'occasion de plusieurs régressions en matière d'urbanisme.

FNE juge dangereuse l'instauration de **nouveaux dispositifs d'urbanisme dérogatoire telles que les grandes opérations d'urbanisme (GOU)** créées à son article 1. Ces derniers sont déjà trop nombreux pour une bonne lisibilité du droit, en créer de nouveau est tout à fait contraire à l'esprit de simplification prôné par le Gouvernement. D'autant plus que des dispositifs existent déjà : les Opérations d'Intérêt National (OIN), les Projets d'Intérêt Général (PIG), les PIL, les PIEM... qu'il serait possible de décliner de la même manière. La perspective de GOU susceptibles d'être envisagées dans des zones inondables, en contradiction avec les PPRI, est réellement préoccupante, à l'heure où la France sort d'une période d'inondations importantes.

Cette loi ELAN prévoit également des procédures d'enquête publique et d'évaluation environnementale moindres pour les **zones d'aménagement concerté (ZAC)**. Ainsi, les travaux, ouvrages ou d'aménagements concernant une ZAC sont exemptés de l'obligation de faire l'objet d'une enquête publique.

Nous sommes opposés à ces dispositions. La multiplication de dispositifs dérogatoires ne contribue en rien à simplifier le droit. Par ailleurs, nous ne considérons pas la concertation avec le public, et l'enquête publique, comme une perte de temps pour les porteurs de projets. C'est au contraire la meilleure façon de diminuer les recours contentieux. En effet, elle permet d'aboutir à des projets mieux conçus et mieux acceptés par le public car davantage discutés en amont.

La démocratie notamment locale a besoin d'être renforcée par une implication directe dans un authentique débat public, avec des échanges directs entre les acteurs. Les confrontations directes de points de vue en présence des personnes qui les portent, en vue de la recherche d'un compromis d'intérêt général, est un processus indispensable de l'intelligence collective. Les travaux en ateliers, les réunions publiques, les discussions en commissions, participent à l'acceptabilité des projets et sont à l'opposé des soliloques où se juxtaposent des expressions individuelles, et où le gestionnaire de la consultation en ligne se réserve le droit d'arbitrer sans forcément connaître la réalité du terrain, et peut même s'abstenir de rencontrer les principales organisations représentatives.

La démocratie environnementale (dans toutes ses composantes, écologique, sociale, économique et culturelle) est aujourd'hui l'un des meilleurs vecteurs du fonctionnement démocratique d'ensemble et de la pédagogie citoyenne dans notre société.

Par ailleurs, en application de l'article 46 de la loi ELAN, le gouvernement a mis en place une plateforme de consultation en ligne, intitulée « Planifions nos territoires ensemble » pour recueillir des avis, afin de publier trois ordonnances de « **simplification de la planification** » et de la **hiérarchie des normes**. Il ne nous semble pas pertinent que cette modification de la hiérarchie des normes s'applique aux documents relatifs à la planification environnementale de manière générale. Par exemple, si le lien de compatibilité des SCOT avec les chartes des parcs naturels est supprimé, elles perdront leur utilité. Il en va de même pour les plans de protection de l'atmosphère ou les plans d'exposition au bruit par exemple. Nous demandons donc que les documents relatifs à l'environnement (SDAGE, SAGE, charte de parc, SRCE dans l'attente de l'approbation des SRADDET, PPA, PEB...) ne fassent pas partie du périmètre concerné. Par ailleurs, nous nous étonnons que les dispositions encadrant les SRADDET soient déjà modifiées alors même que ces schémas sont en cours d'élaboration. Quel sera l'avenir des objectifs des SRADDET que doivent prendre en compte les documents d'urbanisme ? Et, par effet domino, quels seront les impacts sur les règles des SRADDET qui doivent contribuer à l'atteinte des objectifs ?

Une telle mesure ne va pas non plus dans le sens de la simplification, créant encore des exceptions et de l'instabilité de normes que les acteurs du territoire ont mis longtemps à s'approprier.

DES REGRESSIONS EN MATIERE DE MAITRISE DES RISQUES INDUSTRIELS

Décrets modifiant la nomenclature des ICPE en basculant de nombreuses installations du régime de l'autorisation vers l'enregistrement

Le nombre d'ICPE soumises au régime de l'autorisation ne cesse de chuter (de 32 200 en 2014 à 25 000 en 2018), tandis que celui des installations relevant du régime moins contraignant de l'enregistrement grimpe (de 11 900 en 2014 à 16 000 en 2018).

En généralisant le régime de l'enregistrement et en élargissant celui de la déclaration, l'Etat se désengage de son devoir de contrôle des installations polluantes. En effet, la déclaration ne fait pas l'objet d'une instruction, et l'enregistrement fait l'objet d'une instruction accélérée par les services préfectoraux, en limitant la concertation (préfet

doté de la compétence d'autorité environnementale contrairement aux exigences européennes, absence d'étude d'impact et enquête publique même dans des zones nécessitant une procédure d'autorisation (zones vulnérables, Z N2000 etc...)). Dans les faits, moins de 1 % des dossiers soumis à enregistrement sont basculés vers l'autorisation.

La nomenclature ICPE a fait l'objet de multiples modifications au coup par coup sans que le public puisse avoir une vision d'ensemble de ces modifications. En outre, rien ne vient étayer la justification de la suppression de certaines rubriques, ou la modification des seuils d'une rubrique, ce qui rend malaisé de se faire une idée sur les conséquences de ces modifications. Par exemple, pourquoi supprimer les rubriques concernant la production de cidre, de bière, ou de jus de fruit : cette activité n'est-elle plus d'actualité en France ?

- décret n° 2018-704 du 3 août 2018 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement : en sortant du champ de l'autorisation un grand nombre **d'équipements de combustion**, ce décret a pour effet d'exclure un grand nombre d'installations classées du champ de l'évaluation environnementale et de la participation du public. **FNE a contesté ce décret devant le Conseil d'Etat. Si notre requête a été rejetée par décision du 25 septembre 2019, le Conseil d'Etat a cependant retenu que « Le préfet, saisi d'une demande d'enregistrement d'une ICPE, doit se livrer à un examen du dossier afin d'apprécier, tant au regard de la localisation du projet que des autres critères mentionnés à l'annexe III de la directive, relatifs à la caractéristique des projets et aux types et caractéristiques de l'impact potentiel, si le projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, ce qui conduit alors, en application de l'article L. 512-7-2, à le soumettre au régime de l'autorisation environnementale »** : cette décision est donc une victoire pour FNE puisque ces critères ne figuraient pas à l'article L.512-7-2.
- Décret n° 2018-458 du 6 juin 2018 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement : sous prétexte de développement de l'économie circulaire, le décret procède à plusieurs modifications des rubriques relatives aux **installations de regroupement ou de traitement de déchets** et supprime le régime d'autorisation au profit de celui de l'enregistrement dans de nombreuses rubriques, notamment pour les lieux de stockage et tri des déchets électroniques. On trouve parmi les composants de ces déchets des métaux lourds, toxiques, tels que le mercure, le plomb, le cadmium ou encore le chrome hexavalent. Des risques de pollution grave des milieux (eaux, sols, air) ne sont pas à exclure au sein et à proximité de telles installations. **FNE a contesté ce décret devant le Conseil d'Etat. Notre requête a été rejetée par décision du 25 septembre 2019³.**
- décret n° 2018-900 du 22 octobre 2018 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement : ce décret allège les conditions d'autorisation d'exploitation de nombreuses installations, notamment dans le domaine du **broyage/concassage** alors que la France fait l'objet de nombreuses actions européennes pour dépassement des seuils de qualité de l'air. **FNE va contester ce décret devant le Conseil d'Etat.**
- Décret n° 2019-292 du 9 avril 2019 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement : pour trois rubriques de la nomenclature ICPE (2521 (centrale enrobée), 2564 (décapage) et 2565 (**décapage, dégraissage par voie électrolytique ou chimique,**), la procédure d'autorisation est remplacée par le régime d'enregistrement.

Des régressions concernant les moyens alloués aux services de terrain :

- **concernant les ICPE:** Le nombre d'inspecteurs de l'environnement a légèrement diminué entre 2016 (1 627) et 2018 (1 607). Celui des inspections a chuté, passant de 30 000 en 2006 à 18 196 en 2018 alors que le nombre d'ICPE est resté le même.

³ CE 25-9-19 425563 : rejet recours enregistrements décret 2018-458

- **concernant les poursuites**: le nombre d'arrêtés de mise en demeure dans le domaine des ICPE est en légère baisse (2 116 en 2018 contre 2280 en 2014). Seules les sanctions administratives ont progressé : 433 en 2018, contre 250 quatre ans plus tôt.

L'accident de Lubrizol a pourtant démontré si nécessaire les risques de détricoter le droit des installations classées...

Des nouvelles régressions avec le futur projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP)

France Nature Environnement s'inquiète de certaines des propositions du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) examiné au Sénat, qui ne nous semblent pas compatibles avec la volonté pourtant affichée d'éviter des régressions environnementales :

- possibilité donnée aux préfets de permettre le début des travaux avant d'avoir toutes les autorisations, ce qui prive d'efficacité la consultation publique ;
- nouveau pas vers la préfectoralisation des décisions, au risque de créer des situations où ils seront juges et parties ;
- régression en matière de consultation du public : les préfets pourront déroger à certaines consultations jusqu'ici obligatoires. À titre d'exemple, un article généralise pour l'ensemble des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) la faculté pour le préfet de réaliser ou non la consultation du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst). De même, ils pourront aussi décider de se passer d'enquête publique pour certains projets, au profit d'une simple consultation électronique, réduisant ainsi considérablement la possibilité du public de donner son avis de façon utile.

DES « SIMPLIFICATIONS » RISQUEES DANS LES RAPPORTS AVEC L'ADMINISTRATION

La **LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance** dite ESSOC prévoit plusieurs mesures visant à simplifier les rapports des administrés avec l'administration. Elle prévoit notamment que **toute personne peut se prévaloir de l'interprétation d'une disposition législative ou réglementaire mise en ligne sur un site dédié (article 20) ou de l'interprétation d'une disposition législative ou réglementaire obtenue à l'issue d'une procédure de type rescrit (article 21)** sauf lorsque l'interprétation donnée d'une règle « affecte » un tiers ou lorsqu'elle fait obstacle à des dispositions préservant directement (...) l'environnement. Or les milieux naturels auxquels il pourrait être indirectement porté atteinte n'ont pas la qualité juridique de « tiers » (on rappellera l'absence de personnalité juridique des bêtes sauvages, *res nullius*, sauf à donner au concept d'« être sensible » une portée que le législateur ne lui avait, a priori, pas donnée) ; en outre, l'atteinte « directe » mentionnée ne permet pas de garantir qu'en sont exclues les dispositions relatives à l'évaluation environnementale et à la participation du public, qui sont pourtant des garanties apportées au public par le droit de l'Union pour assurer une meilleure protection de l'environnement.

Son article 22 prévoit que, de manière expérimentale, **le silence gardé par l'administration vaut acceptation quand un administré lui demande de prendre formellement position sur l'application des règles de droit à une situation de fait n'affectant pas les intérêts d'un tiers**. Cela risque de créer de nombreuses décisions dont les impacts n'auront pas été évalués. En matière de procédures environnementales, il entre en totale contradiction avec les principes du droit de l'Union régulièrement rappelés par le droit dérivé et les décisions de la Cour de justice (voir, déjà CJCE, C-360-87 du 28 février 1991).

Son article 30 prévoit de **transférer, à titre expérimental, la compétence relative à un certain nombre de décisions à un référent unique, responsable d'une maison au service du public**. Il n'exclut pas les décisions relatives à l'environnement qui ressortent de la seule compétence du représentant de l'Etat dans le département,

notamment les autorisations environnementales. Celles-ci pourraient donc être prises par des personnes ne bénéficiant pas des compétences spécifiques requises.

Son article 39 prévoit une **transmission systématique du procès-verbal constatant les infractions au code de l'environnement et au code forestier au mis en cause**, sauf opposition du parquet dans un délai déterminé. Cet article renforce le droit des délinquants environnementaux, dans un contexte de répression insuffisante des atteintes à l'environnement soulignée par tous les rapports publics récents et d'érosion croissante de la biodiversité.

Loin d'être des simplifications, ces mesures risquent de s'avérer être des « nids à contentieux ».

LES ATTEINTES AU DROIT DE L'EAU

L'article 61 de la [loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé](#) a fait **baissier la protection des petits captages d'eau** en supprimant l'obligation de mettre en place des périmètres de protection rapprochée et des périmètres de protection éloignée sauf en cas de pollution de l'eau avérée. On abandonne donc la logique de prévention des pollutions de l'eau potable pour les petits captages. Cet article restreint également la concertation autour de la protection de ces captages.

Le [décret du 4 octobre 2018 relatif aux SDAGE et SAGE](#) rajoute une **dérogation à l'obligation de prévenir la détérioration de la qualité des eaux** (impacts temporaires de courte durée et sans conséquence de long terme), qui n'est pas prévue par la directive cadre sur l'eau et est contraire à l'arrêt de la CJUE C 461/17 du 1er juillet 2015.

Une note technique du 5 février 2018 relative à l'instruction des dossiers de déclaration au titre de la loi sur l'eau demande aux services déconcentrés de hiérarchiser en fonction des enjeux environnementaux les dossiers d'instruction des déclarations au titre de la loi sur l'eau. « Les contraintes qui pèsent sur les effectifs réclament des évolutions des pratiques » « Il est donc **indispensable de limiter au strict nécessaire l'instruction des dossiers de déclaration sans enjeu particulier sur les milieux de vos territoires, et d'investir le temps suffisant uniquement pour celles relatives à des projets présentant des risques environnementaux sur des milieux fragiles.** » Cependant, c'est justement l'instruction qui permet de déterminer quels sont les risques et impacts possibles. Comment décider avant qu'elle soit faite qu'elle ne mérite pas d'être faite de manière approfondie du fait d'enjeux faibles ?

L'article 2 du décret n°2019-827 du 3 août 2019 « modifiant diverses dispositions du code de l'environnement relatives à la notion d'obstacle à la continuité écologique et au débit à laisser à l'aval des ouvrages en rivière » autorise les préfets à abaisser le débit minimum à maintenir dans les cours d'eau méditerranéens dits "atypiques" pour satisfaire les prélèvements destinés à l'alimentation en eau potable ou à l'irrigation gravitaire en période d'étiage estival. Cette possibilité ouverte par le décret emporte des impacts négatifs sur les milieux aquatiques. Elle est de nature à altérer gravement la restauration voire le respect du bon état écologique de ces cours d'eau. Elle met sur le même plan l'alimentation en eau potable et l'irrigation agricole alors que seule la première est prioritaire selon la Loi sur l'eau. Dans un contexte de changement climatique qui impacte la disponibilité de ressource en eau de manière accrue dans les territoires méditerranéens, cette régression a pour effet inacceptable de remettre à plus tard la nécessaire adaptation des pratiques agricoles.

Les régressions en matière de la participation du public

En complète contradiction avec la volonté affichée, notamment avec la convention citoyenne pour le climat, de davantage prendre en compte la volonté des citoyens, de nombreuses mesures ont été prises pour restreindre la participation du public aux décisions impactant l'environnement.

L'ENQUETE PUBLIQUE REMISE EN CAUSE

Alors que le nombre des enquêtes publiques connaît mécaniquement une réduction drastique en raison de la diminution des projets soumis à évaluation environnementale, les articles 56 et 57 de la loi ESSOC ont créé une **expérimentation visant à supprimer l'enquête publique lorsqu'un projet soumis à une autorisation environnementale a donné lieu à une concertation préalable** sous l'égide d'un garant. Cette expérimentation aura lieu "dans un nombre limité de régions désignées par décret en Conseil d'État et pour une durée de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi". L'enquête publique sera alors remplacée par une participation du public par voie électronique.

Malgré nos alertes, et de nombreuses participations à la consultation du public qui a eu lieu en décembre 2018 (plus de 2960 avis dont la plupart semblent défavorables), le décret d'application de cet article 56 de la loi ESSOC est paru au JO du 26 décembre 2018. L'expérimentation est prévue dans les Hauts de France et en Bretagne où ce sont les ICPE agricoles qui sont visées. Ceci constitue donc une régression au sens juridique et une régression en pratique s'agissant de l'acceptabilité des projets. En effet, toute diminution des modalités de participation du public pour une meilleure prise en compte de l'environnement est inadmissible et contre-productive pour les porteurs de projets.

La concertation préalable et enquête publique n'interviennent pas au même moment dans la vie d'un projet. La première se place en amont du projet et porte sur ses grandes lignes, alors que l'enquête publique est organisée lorsque le projet est déjà bien avancé et porte sur ses modalités de réalisation, dans le détail. **Ces deux procédures ne sont donc pas alternatives mais complémentaires** et cette nouvelle procédure ne doit pas servir à alléger la participation au cours du projet.

De plus, ni la concertation préalable ni la consultation électronique ne présentent les mêmes garanties que l'enquête publique. Dans la première procédure, le garant ne rend pas d'avis mais dresse un bilan des remarques et propositions, ainsi que des évolutions du projet envisagées suite à l'expression citoyenne. Si ce travail est important, il ne remplace cependant pas celui du commissaire enquêteur, qui est un animateur direct de la participation en organisant des réunions publiques, auditions de personnes, suspension de procédure en cas d'évolution du dossier... et surtout rédaction de conclusions motivée avec un avis. Les commissaires enquêteurs hésitent de moins en moins à rendre des avis qui ne font pas dans le sens du pétitionnaire, et l'avis des citoyens est transmis à la préfecture sous forme de synthèse, permettant de faire évoluer le projet le cas échéant.

Dans la seconde procédure, les contributions des citoyens sont envoyées par internet, sans qu'aucune synthèse ni avis ne soit rédigé. Les citoyens ne savent donc pas si leurs contributions sont prises en compte ou non.

La consultation électronique ne peut pas remplacer l'enquête publique. Outre la fracture numérique (notamment en zone rurale où les espaces publics numériques (EPN) se raréfient), qui est une limite évidente de cette forme de consultation, l'absence de commissaire enquêteur éloigne les populations qui ont du mal à s'exprimer sur certains sujets et qui ont besoin d'un accompagnement. La généralisation des procédures publiques uniquement par internet organisent purement et simplement d'exclusion d'une fraction significative de la société qui n'a pas accès au débat public et à la défense de ses intérêts. Cela peut créer un fort sentiment d'injustice. C'est pourquoi le maintien de l'enquête publique (et même son élargissement à de nouveaux projets et en incluant des formes de participation électronique) est primordial.

De plus, la réforme des garants de la concertation date d'août 2016. Elle commence tout juste à s'appliquer. Nous n'avons actuellement aucun recul sur les effets de la réforme des modalités de la concertation amont (débat public notamment local) et il est déjà créé des exceptions à seule fin d'éviter l'enquête publique, dont on connaît certes les limites mais dont on connaît également les vertus en termes de participation.

C'est donc prématuré. En outre, en termes de simplification, tout régime dérogatoire est source de complexité.

L'article 58 de la loi ESSOC vise à accélérer les procédures administratives pour les projets d'énergies maritimes renouvelables. Dorénavant, l'organisation du débat public ou de la concertation préalable aura lieu en amont de la procédure de mise en concurrence sous maîtrise d'ouvrage de l'État. FNE n'y est pas opposée mais il reste indispensable que les pouvoirs publics permettent également aux citoyens de disposer d'un certain nombre d'informations sur les impacts environnementaux des projets et les mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser ces impacts. La tenue d'une concertation avec garant après la réalisation de l'étude d'impact du projet est donc nécessaire pour garantir la bonne prise en compte des impacts, l'information et la participation des citoyens sur ces enjeux et ainsi faciliter l'insertion du projet dans son environnement. Malheureusement, dans cet article, la procédure amont mise en place remplace la procédure en aval.

Il y a déjà 42 % d'enquêtes publiques en moins entre 2013 et 2018 et cela va s'aggraver si le projet de loi ASAP passe en l'état.

QUAND LA COUVERTURE NUMERIQUE DU TERRITOIRE PASSE EN FORCE

Les articles 62 et 63 de la loi ELAN « simplifient » les procédures administratives pour tenir les objectifs de couverture numérique du territoire en supprimant ou réduisant les délais minimum imposés aux opérateurs pour débiter les travaux lors de modifications substantielles d'installations radioélectriques, en supprimant la procédure de publicité et de mise en concurrence pour les installations des réseaux de communications électroniques... FNE est contre ces dispositions qui limitent le droit à l'information, le droit à agir, le temps pour le faire...donc la démocratie.

LA FIN DE LA COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC ?

Les projets de loi de réforme des institutions présentés en Conseil des Ministres semblent proposer la suppression de la CNDP, dont les missions seraient intégrées à celle de la future Chambre de la Participation Citoyenne (ou CPC, l'actuel CESE). Nous y sommes opposés car ces deux organismes n'ont pas du tout les mêmes fonctions. La CNDP a la charge d'organiser le débat public de manière neutre, de faire en sorte que les citoyens concernés aient accès à l'information nécessaire et que le débat se déroule dans les meilleurs conditions. La CPC/CESE est un organe représentatif de la société civile organisée, qui a pour mission de prononcer des avis, donc de prendre position, sans neutralité.

LA SUPPRESSION D'INSTANCES DE CONCERTATION, SANS DIALOGUE PREALABLE

Les projets de loi susmentionnés sont peu clairs sur l'organisation du dialogue environnemental et semblent ouvrir la porte à la suppression de certaines instances, ou leur fusion au sein de la future CPC, dont le nombre de membres serait pourtant par ailleurs réduit.

D'ores et déjà, une circulaire du 5 juin sur la réforme des administrations centrales a demandé aux ministres de faire des propositions de suppression d'instances de dialogue ou organismes consultatifs et un premier décret en a supprimé un certain nombre, sans que cela ait été discuté avec leurs membres ou en CNTE. Le nouveau projet de loi de simplification « ASAP » prévoit également d'en supprimer d'autres. Nous le déplorons et demandons qu'une réflexion partagée soit menée avant toute autre suppression.

UNE DECONCENTRATION NUISIBLE A LA DEMOCRATIE LOCALE ?

La circulaire du 12 juin 2019 portant sur la réforme de l'organisation territoriale prévoit des plateformes départementales ou interdépartementales pour les politiques de l'eau très rapidement, et pour les politiques de protection de l'environnement plus généralement dans un second temps. Ces plateformes seront sous l'égide des préfets. Nous nous inquiétons de cette grave remise en cause des instances démocratiques locales sur ces sujets. Une telle mesure est totalement à contre-courant de la demande croissante des citoyens de participer aux décisions impactant leur environnement. Nous demandons donc des échanges à ce sujet avant qu'une décision soit prise.

Les régressions en matière d'accès à la justice

La volonté de faire stopper les recours réellement abusifs et malveillants, mais déjà punissables, ne doit pas constituer un prétexte pour diminuer les recours en général, notamment ceux des associations de protection de l'environnement. Il ne s'agit plus alors de protéger des acteurs économiques contre des abus, mais bien de faire passer des intérêts économiques devant l'intérêt général porté par ces associations.

Les mesures pour les contrer sont souvent des atteintes disproportionnées à l'accès à la justice. Encadrer et modifier les règles de contentieux administratif n'a strictement aucun effet autre que de les rendre plus complexes.

Selon le rapport de la Conseillère d'Etat Maugué sur le sujet :

- Entre 1.2 et 1.6 % des permis seulement font l'objet de recours : la perception selon laquelle le contentieux de l'urbanisme serait un frein à la construction correspond à une vision déformée de la réalité.
- 10% seulement de ces recours émanent des associations (pas davantage, donc, que ceux émanant des préfets par exemple). La perception selon laquelle ce sont les associations qui bloquent la construction est donc aussi erronée.
- Sur les mesures précédemment mises en place : le rapport qualifie leur effet de « négligeable ».

Avant toute nouvelle mesure, FNE demande à chaque fois sans succès que des statistiques soient produites : taux de recours sur les PC en zone tendue, en zone non tendue, taux d'annulation et taux de rejet des requêtes, effet chiffré de la réforme Labetoulle, taux de refus annulés comparé au taux d'autorisations annulées, etc...

Les dispositions de l'article 80 de la loi ELAN qui rendent plus difficile l'accès à la justice pour les associations, notamment en créant pour elles des conditions d'ancienneté, en réduisant le délai de recours après achèvement d'une construction (les associations n'auront plus que six mois au lieu d'un an auparavant pour, par exemple, contester une construction illégale ou qu'elles considèrent comme dangereuse pour l'environnement) constituent donc des régressions sans fondement.

Le Décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme prévoit une série de mesures qui constituent de nouveaux obstacles à l'accès au juge, méconnaissant le droit à un recours effectif tel que garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme : obligation du **maintien de la requête au fond après le rejet d'un référé-suspension pour défaut de moyen sérieux**, prolongation de la **suppression du degré d'appel pour certains contentieux en urbanisme**, réduction de un an à **six mois du délai à compter duquel il n'est plus possible de demander l'annulation de l'autorisation de construire lorsque la construction est achevée** ; renforcement, en urbanisme, du mécanisme de **crystallisation des moyens** limitant la durée durant laquelle les parties peuvent invoquer de nouveaux arguments... Le [syndicat des avocats de France a déposé un recours gracieux](#) contre ce décret devant le premier ministre.

Le **Décret 2018-1054 veut alléger la procédure d'autorisation des éoliennes** en attribuant une compétence de premier et dernier ressort aux cours administratives d'appel pour connaître des litiges relatifs à l'éolien terrestre et en prévoyant la cristallisation automatique des moyens pour les seuls contentieux éoliens terrestres (l'auteur d'un recours contre une décision administrative relative à un projet de parc éolien ne pourra plus produire de nouveaux

moyens passé un délai de deux mois à compter de la communication du premier mémoire en défense). Ces mesures ne permettront pas malheureusement une meilleure acceptabilité des éoliennes et restreignent l'accès à la justice.

La volonté de mettre fin aux « surtransposition »

De nombreuses déclarations ont été faites sur la nécessité d'éviter et d'abroger toute disposition « *sur-transposant* » le droit européen afin d'éviter des distorsions de concurrence. Le CGEDD a été saisi d'une mission à ce sujet et plusieurs rapports ont été rendus sur ce sujet⁴. Un projet de loi spécifique a été examiné au Sénat, qui permet notamment la chasse de certains oiseaux pendant leur migration afin d'éviter des dommages agricoles. Les dispositions de ce projet de loi sont partiellement reprises dans le projet de loi ASAP.

FNE ne partage pas cette approche.

Tout d'abord, d'un point de vue juridique, en droit de l'Union, la notion de sur-transposition n'existe pas en matière environnementale. L'article 193 du TFUE dispose clairement : « *Les mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 192 ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées. Ces mesures doivent être compatibles avec les traités.* ». Il n'est donc pas pertinent de parler de « *sur-transposition* » en matière de protection de l'environnement. Par ailleurs, comment parler de sur-transposition alors que dans de nombreux domaines (Air –PM10, NO2, polluants atmosphériques, Directive cadre sur l'eau, Eau résiduaire urbaines, Bruit, Planification des déchets...), la France n'atteint pas les objectifs fixés sur des échéances pourtant longues et fait l'objet de procédures d'infraction initiées par la commission européenne ?

Outre l'aspect purement juridique, l'opportunité économique et politique de supprimer toute disposition environnementale qui ne serait pas imposée par le droit européen est très contestable. Contrairement à ce qui est trop facilement affirmé, il n'est nullement prouvé que les différences de normes soient telles qu'elles engendrent des concurrences déloyales entre pays. Nous souhaitons que ces affirmations soient vérifiées.

En outre, la France souhaite historiquement montrer l'exemple en matière environnementale sur différents sujets et cela doit continuer. Historiquement, certaines législations françaises, telles que celles sur la protection de la biodiversité, ont précédé des directives européennes qui ont été directement inspirées de la législation française. Les effets des pollutions et des réchauffements climatiques sont de plus en plus tangibles. La prise de conscience est grandissante. Les citoyens demandent des actions concrètes pour lutter contre les atteintes à leur santé et à leur environnement. On peut logiquement en déduire que les normes régulant les atteintes à l'environnement vont devenir de plus en plus strictes. Adopter des règles allant au-delà de celles imposées par l'Union Européenne permet de mettre la France en pointe sur un certain nombre de secteurs qui seront bientôt incontournables. C'est donc un facteur d'amélioration de la compétitivité, dans une logique d'anticipation.

Enfin, le fait de s'aligner sur des seuils minimums fixés à l'échelle européenne n'implique pas nécessairement un gain de temps pour les porteurs de projet. Les effets des réformes récentes de simplification du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sont aujourd'hui désastreux sur le terrain : l'élargissement du régime de l'enregistrement conduit à la fois à l'absence d'évaluation environnementale pour les projets et à la privation pour les citoyens d'une information réelle et des mécanismes de démocratie

⁴ Bernard Accoyer et autres, Proposition de résolution visant à instaurer un moratoire sur la « sur-transposition » des directives européennes agricoles Doc. AN n° 2991, 17 juill. 2015 ; La sur-transposition des directives européennes, Allemagne – Italie – Royaume-Uni – Suède, Direction de l'initiative parlementaire et des délégations : févr. 2017, n° LC 277 ; A.Thourot et J.-L. Warsmann, Rapport sur les moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français : Doc. AN, n° 532, 21 déc. 2017 ; R. Danesi, Rapport d'information relatif aux surtranspositions préjudiciables aux entreprises d'actes législatifs européens en droit interne : Doc. Sénat n° 614, 28 juin 2018 - Source: Environnement et développement durable - Trop (de droit), c'est trop ! - Focus par Philippe BILLET - Document: Énergie - Environnement - Infrastructures n° 11, Novembre 2018, alerte 193

environnementale. Cela conduit à des conflits locaux plus durs et à une mauvaise intégration locale des projets regrettable pour tous les acteurs.

Régressions avec des engagements internationaux

Si le secteur de l'agriculture est souvent évoqué (hormones, pesticides, souffrance animales, productions intensives généralisées etc.), l'ensemble des secteurs affectant l'environnement et/ou la santé sont concernés par les accords de libre-échange en cours de négociation. Ces accords sont présentés comme des opportunités, ils s'inscrivent en fait dans une logique de « croissance » exponentielle avec les échanges commerciaux et les finances comme moteurs majeurs, donc à l'opposé d'une approche « environnementale » et sociale qui en est indissociable. Les questions centrales d'environnement, de santé ne sont assorties ni d'objectifs précis, ni de contraintes dans les échanges.

Il s'agit notamment du CETA (avec la Canada) et du JEFTA (avec le Japon) ou encore le MERCOSUR (accord momentanément suspendu).

En conclusion

Outre ces différents textes, il a été annoncé en Conseil des Ministres que tous les projets de loi à venir comprendraient des dispositions de simplification. Il y a donc un potentiel de régression dans chaque texte. FNE souhaite que soit mis en place un dispositif d'évaluation des impacts de ces « simplifications », en collaboration avec les associations qui, comme FNE, voient sur le terrain les conséquences des textes votés.

La simplification, c'est également, et surtout, voter dès l'origine des textes clairs et facilement compréhensibles, en ne cédant pas aux multiples demandes de dérogations des différents lobbies. C'est aussi éviter l'instabilité juridique par le changement incessant des normes et procédures, en interrogeant à chaque fois l'utilité et l'efficacité de tels changements.