



Création d'un Défenseur de l'environnement ? Eléments de réflexions et propositions CGT-FNEE

Audition de la CGT par Madame la députée Cécile Muschotti (LRM- députée du Var), missionnée par le Premier Ministre

Réunion Visio le 6 juillet 2021, en réponse à la demande de Madame la députée adressée à la FNEE-CGT fin juin. Délégation FNEE-CGT : **Francis Combrouze** -membre CNTE, CNB et Comité de la CES Environnement-Climat, **Sébastien Hesse**, membre du CNTE et élu à la DREAL Grand-Est.

La lettre de mission du Premier ministre du 21 janvier demande un rapport de propositions à la mi-juillet, en vue de **la création d'une nouvelle Autorité Indépendante, le « Défenseur de l'Environnement », sur le modèle du Défenseur des Droits.**

1°) Une commande et un objectif ambivalents

Pour la CGT, le sens de cette mission s'avère ambivalent.

Selon la lettre de mission, il s'agit de créer, sur le modèle du Défenseur des droits, un « Dispositif de médiation entre Administration et Administrés (maîtres d'ouvrages comme citoyens...) » pour « les questions ayant trait à l'Environnement et sa protection ». Ses missions seraient doubles :

« renforcer la qualité du dialogue environnemental entre les acteurs (Entreprises, Etat, Collectivités Territoriales, Associations, Citoyens) dans une optique de prévention des impacts environnementaux et de justice sociale »

« Médiation entre l'appareil politique et administratif de l'Etat et nos concitoyens, pour qu'ils fassent valoir leurs difficultés et demandes non contentieuses via une autorité indépendante ».

1.1 Ambivalence, car on ne sait si l'objectif poursuivi est...

- de prévenir ou de limiter les contentieux, qui freineraient les investissements (démarche d'« accompagnement des porteurs de projets »), ou bien,
- d'en prévenir les impacts négatifs le plus en amont possible, quitte à les « enterrer » ou à les « pré-accepter ».

Mais ce faisant on minimise d'autant les effets et rôles des avis formels sur le fond du dossier : de l'instruction technique des services instructeurs de l'Etat, de ceux de l'Autorité environnementale (AE), de l'enquête publique avant une décision motivée des autorités compétentes. Or ces phases d'examen au fond des impacts des projets et des moyens prévus pour les prévenir, sont déterminantes et assorties de droits et de devoirs...

Ainsi le « non dit » de l'objectif de cette mission peut alors s'énoncer avec deux objectifs convergents... Contribuer à maîtriser les coûts, délais, risques de contentieux exposés par les porteurs de projets. Aider le promoteur, investisseur, ou maître d'ouvrage, à améliorer la conception au stade de pré-projet, avant l'examen des impacts précis et des prescriptions techniques prévues pour encadrer l'activité ou l'installation...

Dès lors, on est en droit de se demander si :

- le but recherché est bien la meilleure application du droit de l'environnement, avec des réponses apportées à la réalité des causes de son non respect,
- l'insistance au plus haut niveau de l'Etat sur le stade amont et informel d'accompagnement, ne vient pas confirmer le non respect de la hiérarchie ERC, voulue par le législateur pour protéger la Biodiversité et le Climat (Eviter/Réduire/Compenser).

1.2 La référence à la « justice sociale » de la lettre de mission, n'est pas assortie de précision

Elle ne concerne pas le respect par les entreprises de leurs obligations légales et récentes de devoir de vigilance y compris à l'égard de leurs sous-traitants amont ou aval, de leur conformité ou non vis à vis des règles techniques des installations classées, de celles de protection des milieux air/eau/sol/ et de la flore et faune ...

Elle peut renvoyer à l'aide apportée aux citoyens pour comprendre un projet et ses enjeux, ou bien écouter leurs griefs, mais sans aide à l'accès au droit proprement dit... Relevons que c'est ici la fonction et la limite de la CNDP (Commission nationale du débat public). A ce sujet, à partir de son expérience de participation à des débats nationaux ou particuliers, la CGT note le prisme socio-économique des participants aux débats publics nationaux ou locaux : les ouvriers, employés, les jeunes, les locataires... y sont sous-représentés... Alors que les cadres supérieurs, les professions libérales, les chefs d'entreprises, les retraités, les propriétaires de biens immobiliers ou mobiliers y sont surreprésentés...

Le besoin de disposer de points d'accès au droit de l'environnement des citoyens, des associations, des syndicats (jamais mentionnés dans les acteurs des débats ou médiations envisagés par la mission..), ne semble pas pris en compte. Cela demande des moyens de service public et c'est précisément l'une des 16 recommandations du rapport « Justice pour l'Environnement » d'octobre 2019, qui est perdue de vue (voir ci-dessous)...

1-3 Ambivalence encore, car parmi les 4 mesures adoptées par la **Convention Citoyenne Climat (CCC**, p. 417/418) sur l'axe « **Meilleure application du droit de l'environnement** », figure bien la quatrième, avec un libellé prudent sous le titre *Constitutionnalisation du contrôle environnemental, afin d'en garantir l'indépendance et l'inamovibilité* : « **Analyse approfondie pour envisager la création d'un défenseur des droits de l'environnement sur le modèle du défenseur des Droits avec : garanties constitutionnelles d'autonomie vis à vis du gouvernement, saisine par les citoyens, publicité de ses rapports, intégration des citoyens aux instances de contrôles** ».

Les « demandes de garanties ou de participation aux instances » ne figurent pas dans la lettre de mission. Mais surtout, il n'y a pas mention des trois autres demandes de la CCC sur ce thème :

2°) Propositions et demandes CGT - pour une meilleure application du droit de l'environnement : donner une suite concrète aux trois autres demandes de la convention citoyenne climat et aux 16 recommandations du rapport « Justice pour l'Environnement » (CGEDD/IGJ octobre 2019).

2-1 La CGT soutient la 3^{ème} mesure demandée par la CCC qui doit être traduite dans les faits dès le budget 2022 : **Augmenter les effectifs des Inspecteurs de l'Environnement** (ICPE / Eau-Biodiversité OFB / Agents commissionnés de DDT ou DREAL) et **Renforcer la coordination entre les instances, inspections de contrôles et des parquets spécialisés sur l'Environnement**.

Nous portons également la demande d'une **meilleure coordination départementale des inspections de l'environnement** et en tant que de besoin des inspecteurs de la DGCCRF, de l'inspection du travail, avec les Parquets : échanges d'informations ciblées sur des milieux naturels en péril, des installations polluantes, des pratiques agricoles non respectueuses des normes, des aménagements privés ou publics non conformes, des dégradations réitérées à la qualité des cours d'eau, des sols, de l'air...).

La transformation des MISEN (missions interservices eau, nature, environnement) en comités opérationnels départementaux de défense écologique - CODDE - est à cet égard intéressante. (cf. suite à donner à la recommandation 14 du rapport « Justice pour l'Environnement »). Le pénal ne doit pas forcément

monopoliser les actions à mener... En effet la palette complète des sanctions administratives, financières (renforcées par les textes sur tous types d'infractions et pas seulement les ICPE), doit être mieux connue et pratiquée (voir nos analyses et propositions CGT sur le retour d'expériences de l'accident Lubrizol de Rouen, lors des commissions d'enquêtes parlementaires).

2-2 La CGT soutient aussi la première mesure CCC visant à renforcer l'efficacité des voies de recours des citoyens : en améliorant l'accès à la justice pour tous, l'intérêt à agir, les notions de préjudice écologique, d'actions de groupe, en augmentant les sanctions financières, administratives et pénales. Ceci est partiellement en cours avec les articles du projet de loi climat résilience en cours d'examen parlementaire.

Cela compléterait la loi adoptée en 2020 « Parquet européen », qui met en place des parquets et juridictions spécialisés sur les atteintes à l'environnement. Mais avec quels moyens et compétences supplémentaires des magistrats spécialisés ? Pourquoi ne pas permettre que des directeurs régionaux et départementaux, avec les agents verbalisateurs, participent aux réquisitions à l'audience des procès pénaux, au nom de l'intérêt général (recommandation rapport Justice pour l'environnement).

2-3 De même, doit être suivie d'effets la seconde mesure de la CCC relative à l'amélioration des rapports d'évaluation des lois. La réponse gouvernementale ne pouvant consister à en sous-traiter la rédaction, voire celle des études d'impacts des projets de loi, à des cabinets d'audits privés...

3°) La CGT constate ces dernières années que le droit de l'environnement est de moins en moins respecté sur le terrain !

Et les décalages augmentent entre les discours de communication des ministres, les nombreuses lois votées, les décrets pris (ou restant à prendre).

Cette situation est aggravée par la multiplication des textes modifiant en une année les précédents sur le même sujet, l'empilement des plans d'actions non suivis, des « appels à projets » et des consultations publiques dématérialisées permanentes... Il faut mettre fin d'urgence à cette situation délétère, qui décrédibilise le service public aux yeux des citoyens !

3-1 Outre nos demandes d'augmentation d'effectifs compétents, nous demandons **la communication annuelle par régions et départements par des conférences de presse, des bilans des constats d'infraction dressés, des sanctions administratives ou bien pénales prononcées ou encourues**, en illustrant ainsi les données et enjeux environnementaux des territoires.

3-2 La CGT demande qu'il soit mis fin aux dérogations permanentes au droit de l'environnement, de l'urbanisme, à la discrétion des préfets !

Prévues par les législations « simplification », ces possibilités peuvent ne pas être employées, si les ministres de l'Ecologie et d'Intérieur leur demandent sans délai par circulaire de ne plus y recourir, en attendant des abrogations législatives et réglementaires...

La CGT met en cause la « préfectoralisation » accentuée des services ministériels (DDT, hier, DREAL en cours) donc sur une partie des inspecteurs de l'environnement en UD-DREAL ou des fonctionnaires chargés de polices techniques aux sièges des DDT et DREAL. Comme celle mise sur les inspecteurs de l'environnement de l'OFB pour les empêcher d'exercer toutes leurs prérogatives de police administrative ou pénale de l'environnement, au nom de la liberté d'entreprendre, du poids des élus locaux... En les encourageant à des attitudes « conciliante » pour ne pas faire de vagues... Messages relayés par les directions générales soucieuses de bien se faire voir des préfets et des chefs d'entreprises, et non de défendre leurs inspecteurs dans l'exercice de toutes leurs missions de protection de l'environnement.

3-3 La CGT demande que les inspecteurs de l'environnement puissent faire leur travail en se mobilisant sur les enjeux d'atteintes à l'environnement : que leurs directeurs et leur ministre les suivent et les soutiennent en ce sens !

En refusant de se plier au pouvoir des préfets (non signature ou transmission des mises en demeure de conformité, refus d'engager des sanctions administratives ou financières, délais prorogeant les demandes de régularisation des situations non conformes, voire pressions sur les agents pour ne pas saisir les parquets ou pour des classements sans suite).

En matière judiciaire, on constate dans certains établissements publics de protection de la Biodiversité terrestre et aquatique des interventions ou tentatives d'ingérence de la hiérarchie dans des enquêtes. Ces interventions sont illégales, car ces enquêtes sont du seul ressort de l'inspecteur (directeur d'enquête) et du procureur de la république concerné. Dans les cas où les inspecteurs de l'environnement dirigeant ces enquêtes ne s'en laissent pas compter, des entretiens sont menés ou des courriers d'intimidation leurs sont adressés. Ces agents trouvent heureusement appui auprès des syndicats CGT, FSU, réduits pour la circonstance à tenter de faire observer la réglementation et les droits et devoirs des inspecteurs.

Ces tentatives d'étouffement en interne, dans l'œuf, de procédures pouvant inquiéter des élus territoriaux « en vue » ou des groupes d'intérêts économiques constitués, sont l'un des procédés pernicious et invisibles de la non application des lois et règlements environnementaux en France métropolitaine, en Corse et dans les Outre-mer. Comme si l'intervention des préfets dans le champ des avis techniques ou des sanctions administratives, ne suffisait pas...

En matière administrative, des préfets de région ou de départements interviennent dans les avis des MRAE, dans un sens « d'érosion » des exigences environnementales... Afin sans doute de s'économiser une non application de leurs avis et recommandations, qui pourrait leur valoir du contentieux environnemental sujet à échec devant les tribunaux administratifs. sans parler de publicité flatteuse quand à leurs préférences pour tout type d'investissements, le développement quel qu'en soit « ce qu'il en coûte » pour la Biodiversité et le Climat...

3-4 Enfin, le droit de l'environnement est évidemment complexe et technique, en raison de la variété des enjeux des milieux qu'il doit protéger, des interactions et cumuls d'effets en cause, et de la multiplicité des activités qu'il encadre à ce titre. Les compétences techniques à renouveler, la mise à disposition du public des expertises et évaluations réalisées par les services et les établissements publics de l'Etat d'appui scientifiques et techniques, sont autant de garanties à préserver, et non à réduire faute de moyens. Le « faire - faire » par le privé, imposé par la culture du « management public » et la gestion « austéritaire » de réduction des moyens humains publics, a bien évidemment ses limites.

L'illusion d'une « autorité indépendante » traitant de tout sujet sensible sans compétence particulière, mais avec le souci du « débat public », ne doit pas non plus faire illusion...

La CGT demande que soit institué un véritable réseau complet de points d'accès du public à l'information et aux droits de l'environnement dans chaque département, dans toutes les DREAL et DDT, avec des moyens humains nouveaux dédiés à cela !

On ne peut plus en rester à la modestie des CAUE (devant conseiller le public sur les thèmes Architecture, Urbanisme et Environnement).

Ces points d'accès à destination du public seraient appuyés par les données et observatoires thématiques sur l'environnement des services et établissements publics.

A titre de comparaison, le « défenseur des droits » dispose du relais de 500 délégués territoriaux, au statut variable. La CNDP disposant d'un seul délégué par région, ayant un effectif permanent national de 12 ETP au total, ne peut prétendre tenir ce rôle vers le grand public dans tous les territoires.

4°) Une autorité indépendante de plus, des fusions ou des transferts de compétences... au risque de la confusion ?

La CGT s'interroge fortement sur la multiplication des autorités indépendantes (AI) dans le périmètre ministériel de ces dix dernières années, (comme c'est le cas pour celui du ministère de l'économie).

En raison des « chevauchements » avec les compétences des services centraux ou déconcentrés, celles des établissements publics... Ajoutés à la multiplication du nombre d'établissements publics (EP) et aux transferts de missions des services de l'Etat vers ceux des EP ou/et des AI, cette situation ne contribue ni à la lisibilité du service public, ni à son efficacité pour les chaînes de connaissances et compétences techniques, ni à la cohérence de l'ensemble !

4-1 La Commission nationale du débat public (CNDP) est une autorité indépendante (AI) chargée de mener les débats publics dans notre pays en mode de concertation préalable selon la taille des projets (débats nationaux ou particuliers). Elle comporte un système de garants des débats, de validation de la qualité des dossiers soumis aux débats par les demandeurs de projets (validés avec l'aide des services de l'Etat), de diffusion des cahiers d'acteurs réagissant aux projets des demandeurs de projets d'investissements, de synthèse des débats, voire de suivi pour la suite des débats...

Ces débats interviennent en amont des procédures d'enquêtes publiques et de consultations plus formelles avant délivrance ou rejets des autorisations. Elle dispose de très peu de moyens permanents (12 ETP au Budget dédié du MTE, deux créations de postes ayant été obtenues après des années de demandes de la CGT aux CTM budgétaires !). Avec 2,6 M de crédits annuels, la CNDP s'appuie sur environ 125 collaborateurs à temps partiel ou retraités, payés à la vacation jusqu'à 9 000 euros par mission, sur des prestataires privées, sur des vacataires ou des stagiaires en grand nombre pour aider les garants à l'organisation matérielle des réunions avec le public, rédiger les synthèses des débats...

4-2 L'Autorité Environnementale (AE) est également de fait une autorité indépendante (AI) nationale avec des relais en régions dans chaque DREAL (Missions Régionales de l'AE - MRAE gérés par le CGEDD), chargée d'émettre des avis sur l'impact des projets qui lui sont soumis selon leurs seuils ou au cas par cas. Elle est constituée de fonctionnaires d'inspections générales (CGEDD) et de grande expérience professionnelle, délibère collégalement et librement ses avis, en dehors de toute pression ministérielle ou préfectorale. L'AE est dotée de 7 ETP permanents et de % d'activités de ses membres, qui ont d'autres fonctions au CGEDD (estimés à 30/40 % pour la fonction d'AE nationale / environ 5 ETP), donc au total de 12 ETP.

4-3 Les services du médiateur de l'énergie sont également une autre AI, née de l'ouverture au marché libre des énergies de réseau (électricité et gaz), et intervenant sur toutes les énergies dans les litiges entre fournisseurs et usagers (clients).

4-4 L'ACNUSA (Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires) est une AI chargée de prononcer les sanctions de violation des règles de protection par les compagnies aériennes, sur la base des constats dressés par les agents verbalisateurs de la DGAC. Elle dispose d'une quinzaine d'ETP.

4-5 Le Haut Conseil pour le Climat (HCC), composé de 16 membres bénévoles exerçant d'autres fonctions professionnelles, avec une équipe d'appui permanente fort restreinte, dont le secrétaire général réclame l'augmentation des moyens humains depuis des mois...

Enfin, au titre des AI du périmètre ministériel, doivent être cités, trois autres autorités indépendantes. Outre les équipes du **médiateur de l'Energie**, celles plus nombreuses de la Commission de Régulation de l'Energie (**CRE**), qui remplit des fonctions tenues autrefois par les services de la direction générale de l'énergie (**DGEC**), au nom de la régulation de la libre concurrence... et celles de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (**ARAFER**) qui doit veiller à la régulation économique de ces transports soumises à concurrence et « au bon fonctionnement du service public », fonctions tenues autrefois par la direction générale des infrastructures de transports (**DGITM**).

La CGT s'interroge fortement sur la multiplication des AI, « en concurrence » des services et établissements publics. AI souvent nés de la déréglementation et de la « libéralisation » d'activités, anciennement de services publics (Energie, Transports...).

En tout état de cause, la solution ne peut consister à fusionner la CNDP et l'AE, qui ne font pas le même travail et n'ont pas les mêmes compétences. La solution serait encore moins de fusionner sous le titre de « défenseur des droits de l'environnement », avec une nouvelle AI qui regrouperait CNDP-AE-ACNUSA-Médiateur de l'énergie- voire également ARAFER et CRE. La confusion serait alors totale.

En conclusion, la CGT préconise de :

- **renforcer les effectifs et moyens des inspections de l'environnement,**
- **communiquer sur leurs missions, résultats**
- **faire respecter à tout niveau de l'Etat et des collectivités locales, le droit de l'environnement,** (cf. décisions du Conseil d'Etat et de la CJUE)
- **attribuer des moyens pour des points d'accès au public dans tous les départements sur les droits et les informations sur l'environnement,**
- **renforcer l'Autorité Environnementale,** qui doit disposer de plus de moyens, et ses avis doivent être suivis par les préfets et tous les ministres
- **renforcer les débats publics sur les projets affectant l'environnement et le climat,** qui doivent être l'affaire des services publics de l'environnement et d'un Etat républicain impartial, soucieux de l'accès gratuit de toutes et tous (citoyens, salariés, consommateurs...) aux informations et droits sur l'environnement.