

Pour une autorité publique indépendante dans le domaine de l'environnement

Le domaine de l'environnement, à la différence de la régulation économique et de la garantie des droits fondamentaux, est resté en marge de la montée en puissance de l'indépendance. Pourtant, il connaît lui aussi de nombreuses hypothèses de conflits d'intérêts qui biaisent l'application du droit. En particulier, les préfets concentrent la plupart des pouvoirs permettant de prévenir ou de sanctionner les atteintes à l'environnement, tandis qu'ils ont pour mission de veiller au développement économique, y compris dans les secteurs industriel et agricole. Alors que les répercussions de l'arrêt *Seaport* n'ont affecté qu'à la marge leurs compétences (CJUE, 20 oct. 2011, *Seaport*, C-474/10), la création d'une autorité publique indépendante environnementale (APIE) apparaît nécessaire afin de favoriser un exercice impartial de certaines compétences environnementales.

Défendue depuis longtemps en doctrine, elle pourrait, entre autres, éclairer de façon impartiale les choix politiques, améliorer le caractère dissuasif des sanctions, limiter les distorsions de concurrence, garantir la qualité des évaluations environnementales ou encore aider à la réparation du préjudice écologique.

Cette proposition fait désormais son apparition dans le champ politique. En 2021, la députée Cécile Muschotti a rédigé un rapport visant la création d'un « Défenseur de l'environnement et des générations futures ». Celui-ci regrouperait plusieurs autorités administratives indépendantes existantes au sein d'une nouvelle autorité publique indépendante et s'appuierait sur un collège de membres ainsi que sur un réseau technique et scientifique. Plus récemment, une proposition de loi constitutionnelle a été déposée à l'initiative du député Gérard Leseul avec pour but la création d'un « Défenseur de l'environnement ». Celui-ci rendrait des avis sur les projets et les propositions de loi ainsi que sur les évaluations qui les accompagnent. Il disposerait d'un pouvoir de sanction en matière d'environnement et pourrait être saisi par toute personne.

En dépit de la sympathie que l'on peut avoir pour ces propositions, il convient néanmoins d'alerter sur les risques liés à la personnification d'une telle autorité. Non seulement il est plus difficile d'influencer l'ensemble du collège d'une Commission qu'une seule personne, mais la formation collégiale permet aussi de diluer le pouvoir et la responsabilité des commissaires, de diversifier les organes chargés de leur désignation, implique un pluralisme des courants de pensée et protège l'autorité publique contre une concentration des pressions sur une seule personne. En outre, la constitutionnalisation d'une telle figure aurait évidemment une portée symbolique non négligeable mais ses chances d'aboutir restent faibles.

Il reste néanmoins que le pouvoir exécutif ne pourra pas longtemps faire l'économie d'une réflexion plus profonde sur l'impartialité, donc souvent sur l'indépendance qu'elle implique vis-à-vis du pouvoir exécutif, dans l'exercice des compétences environnementales. D'ailleurs, le Parlement européen, bien inspiré par le modèle des autorités de régulation nationales, vient d'insérer une nouvelle exigence d'indépendance fonctionnelle dans la proposition de règlement sur la déforestation.

Plutôt que d'ajouter une nouvelle rustine à notre modèle institutionnel, il convient peut-être d'engager une véritable discussion sur la gouvernance environnementale avant que les tensions

afférentes à la raréfaction des ressources naturelles ne rendent impossible tout dialogue constructif. En témoigne par exemple la gestion de la sécheresse dans les Pyrénées orientales où le préfet a décidé le 5 avril dernier, face au mécontentement des agriculteurs, de ne pas respecter un jugement du tribunal administratif sur le débit réservé des cours d'eau (TA Montpellier, 29 nov. 2022, n° 2100138).

Julien Bétaille,

Maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse Capitole
Membre de l'*Institut universitaire de France*

et

Hubert Delzangles,

Professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Bordeaux
Directeur de la chaire TREN'T (Transitions énergétiques territoriales)