

PROJET PARTICIPATION ÉTUDE D'IMPACT PUBLIC PROGRAMME



PAR
CAROLE LVOVSCHI-BLANC
AVOCATE ASSOCIÉE
GINKGO AVOCATS
OPHÉLIE BAINVILLE
GROUPE DROIT PUBLIC IMMOBILIER

DROIT PUBLIC IMMOBILIER



ACTUALITÉ

LE NOUVEAU RÉGIME DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS EN 10 QUESTIONS¹

À PROPOS DU DÉCRET DU 28 AVRIL 2016 ET DE L'ORDONNANCE DU 3 AOÛT 2016

A peine cinq années après la précédente réforme des études d'impact introduite par la loi Grenelle II² de l'environnement, le droit français de l'évaluation environnementale est à nouveau transformé par l'intervention de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 et du décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatifs à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

Très attendus, ces textes ont vocation à préciser, corriger et actualiser les règles en matière d'évaluation environnementale émanant de la précédente réforme pour pallier les différentes difficultés existantes en la matière, et notamment celles qui découlent de l'absence de coordination des procédures d'urbanisme avec les autorisations environnementales.

Précisément, l'article 106 de la loi d'habilitation n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, assigne à l'ordonnance trois objectifs principaux³ :

- simplifier et clarifier le droit existant ;
- améliorer l'articulation entre, d'une part, les évaluations environnementales des différents projets et, d'autre part, l'évaluation

environnementale des projets et celles des plans et programmes ;

- transposer la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement dans sa rédaction issue des modifications apportées par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014.

Les principales modifications apportées par l'ordonnance et le décret précités s'inscrivent fortement des propositions figurant dans le rapport Jacques Vernier remis au ministre de l'Environnement en 2015⁴.

Sont ainsi concernés par l'obligation d'évaluation environnementale « les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé (...) » (article L. 122-1 II du Code de l'environnement) ainsi que certains plans et programmes (article L. 122-4 du Code de l'environnement).

Concernant ces derniers - qui ne feront pas l'objet de développements spécifiques dans

1- Lire également à ce sujet notre article paru au Bulletin de Cheuvreux n° 81 - octobre 2015 : L'étude d'impact et l'enquête publique - Le point sur la réforme opérée par les lois Grenelle I et II en dix questions

2- Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements

3- Cette loi d'habilitation résulte de propositions issues du rapport de la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental intitulé « Démocratie environnementale : débattre et décider », remis le 3 juin 2015 par le sénateur Alain Richard à la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, chargée des relations internationales sur le climat, Mme Ségolène Royal.

4- Le rapport intitulé « Moderniser l'évaluation environnementale » de mars 2015, établi par un groupe de travail dirigé par le président du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, Jacques Vernier. À consulter sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_J_Vernier.pdf

le présent article - la réforme répond principalement à un avis motivé de la commission européenne du 26 mars 2015 jugeant que la liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale n'est pas conforme au droit communautaire en raison des « exemptions injustifiées de l'obligation de procéder à des évaluations environnementales stratégiques ».

En conséquence, l'article R. 122-17 du Code de l'environnement modifié par le décret du 11 août 2016 comporte désormais cinquante-quatre plans et programmes soumis à évaluation environnementale systématique, dont le plan climat, air, énergie territorial (contre quarante-trois précédemment) et douze documents soumis à la procédure d'examen au cas par cas.

En outre, le décret précité, prévoit une clause de rattrapage permettant au ministre en charge de l'environnement de soumettre à évaluation environnementale systématique ou au cas par cas, par arrêté

L'article L. 122-4 du Code de l'environnement donne également la définition de :

Plans et programmes : *les plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, ainsi que leur modification, dès lors qu'ils sont prévus par des dispositions législatives ou réglementaires, y compris ceux cofinancés par l'Union européenne ;*

Evaluation environnementale : *un processus constitué de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte de ce rapport et de ces consultations lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou programme, ainsi que la publication d'informations sur la décision, conformément aux articles L. 122-6 et suivants.*

valable pour une durée d'un an, un plan ou programme non mentionné dans la liste des I et II de l'article R. 122-17 du Code de l'environnement mais qui, au regard des critères fixés par la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011, mériterait une telle évaluation⁵. Les dispositions de l'ordonnance s'appliquent aux plans et programmes pour lesquels l'arrêté ouverture de l'enquête publique ou l'avis sur la mise à disposition du public est publié à compter du 2 septembre 2016.

5- L'article 2 de la directive fixe des conditions cumulatives qui, si elles sont réunies, imposent la réalisation d'une évaluation environnementale. À savoir : d'une part, le plan ou programme doit être élaboré et/ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local ou de niveau législatif et d'autre part le plan ou programme doit être exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives. L'article 3 ajoute qu'une évaluation environnementale doit être réalisée pour tous les plans et programmes élaborés pour le secteur de l'énergie. Ces dispositions ont constitué le fondement de l'interprétation élargie de la notion de « plans et programmes » à l'occasion de l'arrêt rendu par la CJCE le 27 octobre 2016 (aff. C-290/15 Patrice d'Oultremont / région Wallonne). La Cour considérant qu'un arrêté réglementaire établissant des critères et modalités devant être respectés dans le cadre de la délivrance d'autorisations administratives de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement peut relever de la notion de plans et programmes fixée par la réglementation européenne et doit donc faire l'objet d'une procédure d'évaluation environnementale. En l'espèce, il s'agissait d'un arrêté fixant des conditions sectorielles s'appliquant aux parcs d'éoliennes implantés dans la région Wallonne.

Le chapitre II du Titre II du Livre I^{er} du Code de l'environnement consacre désormais trois sections aux évaluations environnementales des projets, plans et programmes qui sont codifiées aux articles L. 122-1 à 14 et R. 122-1 à 28.

Le Code de l'urbanisme est également modifié pour tenir compte des incidences de la réforme sur le contenu des dossiers de demande de permis aux articles R. 431-16, R. 441-5 et R. 443-5.

Plus largement, il est nécessaire de préciser que deux autres textes intéressant le champ de l'évaluation environnementale sont intervenus au cours de l'année 2016 et ne manqueront pas d'avoir des répercussions directes sur la procédure d'autorisation d'un projet soumis à évaluation environnementale.

Le décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale compétente en matière d'environnement a été adopté suite à l'annulation par décision du conseil d'État du 26 juin 2015 des dispositions du décret du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents en raison de l'absence de « séparation fonctionnelle » existante entre « l'autorité qui autorise le projet et l'autorité qui en fait l'évaluation ». Désormais, la mission régionale du Conseil général de l'environnement et du développement durable se voit confier la compétence d'autorité environnementale s'agissant, d'une

part, des plans, schémas et programmes ainsi que des documents d'urbanisme relevant du champ d'application de l'évaluation environnementale, s'agissant d'autre part des projets faisant l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public lorsqu'ils ne relèvent pas de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Le texte est entré en vigueur pour les demandes d'avis et d'examen au cas par cas présentées à l'autorité environnementale à compter du 30 avril 2016.

L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 prise sur habilitation de la loi du 6 août 2015 précitée ayant pour objectif de simplifier et de moderniser les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement afin notamment de garantir leur adaptabilité aux différents projets tout en s'assurant que l'effectivité de la participation du public à leur élaboration soit mieux assurée. La procédure de concertation située en amont du processus décisionnel est renforcée en ce sens et les procédures d'enquête publique, situées en aval, sont modernisées. Le décret d'application doit être adopté avant le 1^{er} janvier 2017.

1 – À QUEL MOMENT LES DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE ET DU DÉCRET ENTRENT-ELLES EN VIGUEUR ?

La sécurité juridique des projets en cours d'élaboration ou d'autorisation nécessitait de différer l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance et de son décret d'application.

L'ordonnance du 3 août 2016 a bien prévu dans un article 6 des dispositions transitoires en fonction de la nature des projets, fixant l'entrée en vigueur comme suit :

- pour les projets relevant de **l'examen au cas par cas** pour lesquels la demande d'examen au cas par cas est déposée à compter du **1^{er} janvier 2017** ;
- pour les projets faisant l'objet d'une **évaluation environnementale systématique** pour lesquels la première demande

d'autorisation est déposée à compter du **16 mai 2017** ;

- pour les projets pour lesquels l'autorité compétente est le maître d'ouvrage, ces dispositions s'appliquent aux projets dont l'enquête publique est ouverte à compter du 1^{er} février 2017⁶.

En revanche, de manière assez surprenante, l'exposé des motifs du décret d'application du 11 août 2016 précise que celui-ci est entré en vigueur le lendemain de sa publication, soit le 15 août 2016, sauf concernant le nouvel article R. 122-12 du Code de l'environnement (relatif au versement de l'étude d'impact dans l'application informatique de l'État).

La potentielle contradiction entre l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance et du décret risque de soulever quelques difficultés d'application des nouvelles dispositions aux procédures en cours. Toutefois, s'agissant de mesures réglementaires d'application, il est difficile de croire qu'elles pourront s'appliquer avant l'entrée en vigueur de leur fondement législatif, prévu par l'ordonnance.

Dès lors, on peut raisonnablement limiter l'entrée en vigueur immédiate de la réforme aux situations résiduelles non couvertes par les hypothèses d'entrée en vigueur précitées fixées par l'ordonnance.

2 – LES NOUVELLES DÉFINITIONS DES NOTIONS « D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE » ET DE « PROJET » CONSTITUENT-ELLES UNE CLARIFICATION DU DROIT EXISTANT ?

L'ordonnance du 3 août 2016 procède à des précisions terminologiques en transposant les définitions figurant dans la directive européenne concernant les notions de « projet », « maître d'ouvrage », « autorisation » et « autorité compétente ».

Il en résulte qu'aux termes de l'article L. 122-1 III du Code de l'environnement, « **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, dénommé ci-après " étude d'impact ", de la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage.** »

À cet égard, on constate que cette terminologie, déjà utilisée pour les plans et programmes⁷, est donc élargie aux cas des projets même si leurs contenus restent différents. Les projets en cause font donc désormais « l'objet d'une évaluation environnementale » et ne sont plus seulement

« précédés d'une étude d'impact ».

Par ailleurs, contrairement aux textes antérieurs, la nouvelle notion d'évaluation environnementale ne concerne plus seulement la rédaction d'une étude d'impact, désormais également intitulée « rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement ». Elle désigne à présent le déroulement de l'ensemble du processus décisionnel comprenant notamment la réalisation d'une étude d'impact, les consultations obligatoires en ce compris le résultat de la consultation du public et l'avis de l'autorité environnementale recueillis afin de permettre l'examen par l'autorité compétente pour autoriser le projet de l'ensemble des informations reçues dans ce cadre.

Le nouvel article L. 122-1 I du Code de l'environnement retient quant à lui une définition large de la notion de « **projet** » qui englobe la réalisation des « travaux », « installations », « ouvrages » et « autres interventions », ces dernières étant toutefois bornées à celles réalisées dans le « milieu naturel ou le paysage » ou celles destinées à « l'exploitation des ressources du sol ».

En revanche, on peut noter la disparition consécutive de « la notion de programme

de travaux »⁸ non explicitement prévue par le droit européen ainsi que celle d'unité fonctionnelle avantageusement remplacées par une disposition figurant au paragraphe III. de l'article L. 122-1 du même Code venant préciser que dans le cas où un projet est constitué de plusieurs travaux, il doit dès lors être appréhendé dans son ensemble y compris en cas de fractionnement dans le temps et l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage afin que ses incidences environnementales soient évaluées dans leur globalité.

En conséquence et bien qu'il ressorte de la compétence du seul maître d'ouvrage de déterminer le périmètre de son opération aux fins d'évaluation de ses incidences sur l'environnement, celui-ci devra néanmoins appréhender son projet de manière globale en y intégrant tous les projets connexes ; appliquant pour ce faire la jurisprudence de la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) qui confirme bien que le projet doit être fonctionnel par lui-même et ne pas être saucissonné en morceaux sans fonctionnalité autonome (une voie ferrée sans gare, une installation de production électrique sans raccordement au réseau...)⁹.

6- Cette disposition concerne les hypothèses dans lesquelles la personne publique compétente pour approuver ou autoriser le projet est également le maître d'ouvrage du projet. Par exemple, le maire de la commune compétent en matière de droit de sols souhaite créer un lotissement ou encore une zone d'aménagement concerté. Toutefois, dans ce dernier cas, le projet n'est pas soumis à enquête publique.

7- Cf. encadré p. 16.

8- Figurait à l'article L. 122-1 II du Code de l'environnement

9- Cour de justice de l'Union européenne, Cour, 28 février 2008, Paul Abraham e.a. contre région wallonne, C-2/07, point 27. Il est toujours possible de recourir à la procédure de cadrage préalable prévue aux articles L. 122-1-2 et R. 122-19 du Code de l'environnement pour permettre au maître d'ouvrage de demander à l'administration avant l'élaboration de son dossier d'étude d'impact de définir le degré de précision de l'étude d'impact ainsi que le périmètre approprié.

3 – LA RÉFORME APPORTE-T-ELLE UNE VÉRITABLE CLARIFICATION ET SIMPLIFICATION DU CHAMP D'APPLICATION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES ?

L'ordonnance du 3 août 2016 et son décret d'application ont cherché à simplifier et clarifier le champ de l'évaluation environnementale, **en privilégiant une entrée par projet** davantage que par procédure ainsi que le fait la directive communautaire 2011/92/UE dans l'objectif de réduction du « *nombre d'études d'impact (...) grâce au développement des examens au cas par cas* », « *à un ciblage de l'évaluation environnementale sur les projets les plus impactants, au travers d'une nomenclature rénovée* » et enfin de « *raccourcir les délais et de diminuer les coûts, dans un objectif de rationalisation des procédures*¹⁰ ».

Afin d'en assurer une meilleure lisibilité, le tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement est complètement révisé afin de mettre en place une nomenclature « rénovée » comprenant désormais quarante-huit rubriques relevant de l'évaluation environnementale systématique ou de l'examen au cas par cas (les modifications et extensions sont régies par le II de l'article R. 122-2° du même Code) contre cinquante-deux précédemment.

En revanche, pour chaque catégorie d'opération prévue par le tableau, trois hypothèses sont toujours possibles en fonction de la nature du projet et des seuils fixés :

- soit le projet est obligatoirement soumis à évaluation environnementale,
- soit le projet relève de la procédure d'examen au cas par cas,
- soit le projet n'est pas soumis à évaluation environnementale¹¹.

En outre, la nouvelle répartition des projets relevant soit de l'évaluation environnementale systématique soit de la procédure du cas par cas fait basculer de nombreux projets dans le champ de l'examen au cas par cas, réduisant en conséquence celui de l'évaluation environnementale systématique.

Cet assouplissement bénéficie principa-

lement aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), lesquelles ne seront plus systématiquement soumises à évaluation environnementale - à l'exception des installations industrielles les plus polluantes (IED), les installations classées SEVESO, les centres d'enfouissement, certains élevages bovins ainsi que les éoliennes - alors même que la catégorie des ICPE soumises à autorisation est réputée présenter « de graves dangers ou inconvénients » (article L. 512-1 du Code de l'environnement)¹².

De manière plus ponctuelle, certains projets théoriquement soumis pourront faire l'objet de la procédure d'examen au cas par cas dans l'hypothèse où ils servent exclusivement ou essentiellement à la mise au point de nouveaux procédés ou de nouvelles méthodes pendant une période maximale de deux ans (article R. 122-2 I Code de l'environnement).

Les paragraphes III et IV de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement s'inscrivent dans le même objectif de rationalisation des procédures et d'appréhension globale du projet en limitant à la mise en œuvre d'une seule procédure les projets soumis à évaluation environnementale au titre d'une ou plusieurs rubriques.

Ainsi, dans l'hypothèse où un même projet relève à la fois d'une évaluation environnementale systématique et d'un examen au cas par cas, le maître d'ouvrage est dispensé de suivre la procédure de cas par cas. Au contraire, dans l'hypothèse où un même projet relève de l'évaluation environnementale systématique au titre de plusieurs rubriques du tableau annexé, une seule évaluation environnementale est requise dès lors que le projet atteint les seuils et conditions de l'une des rubriques applicables.

Malgré les craintes légitimes que peut susciter le nombre croissant de dossiers à traiter

dans le cadre de l'examen au cas par cas à l'heure de la baisse des moyens des services de l'État, le rapport Vernier se veut rassurant puisqu'il montre que la procédure de cas par cas introduite en droit français en 2010 n'a pas généré d'insécurité juridique particulière du fait ni de l'alourdissement des procédures ni de l'allongement des délais. Les statistiques révèlent notamment que la formation d'autorité environnementale du préfet de région, n'a prescrit une étude d'impact que pour moins de 12 % des projets qui lui ont soumis dans le cadre de la procédure du cas par cas et le taux d'absence de réponse de l'autorité environnementale ne représente que quatre dossiers sur mille dans les premiers mois d'application de la réforme¹³.

S'il est un regret à formuler compte tenu des enjeux de la réforme, il se trouve bien dans l'absence d'instauration d'une « clause-filet », pendante de la « clause de rattrapage » existante pour les plans et programmes, comme le recommandait le rapport Vernier précité, qui aurait permis d'assujettir à évaluation environnementale de manière ponctuelle, certains projets qui, bien que situés en dessous de seuils réglementaires, sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement en particulier lorsqu'ils sont situés dans un milieu naturel sensible. Le droit interne se conformerait de cette manière à la jurisprudence constante de la CJUE estimant que les projets de moindre importance n'échappent pas à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale au terme d'un « examen particulier » dès lors qu'ils ont un impact significatif sur l'environnement (CJCE 30 avril 2009).

Un guide d'interprétation devrait prochainement être adopté afin de donner des exemples concrets.

10- Propos de Ségolène Royal recueillis dans le cadre du compte-rendu du conseil des ministres du 3 août 2016.

11- Cf. encadré.

12- Selon une partie de la doctrine, il est fort à parier que, par précaution, l'autorité environnementale sollicitée dans le cadre de la procédure d'examen au cas par cas soumette ce type d'installation à l'obligation de réalisation d'une évaluation environnementale. Dans le cas contraire et compte tenu du faible niveau d'acceptabilité politique de cette catégorie de projet, la prudence conduirait à se soumettre volontairement à la réalisation d'une étude d'impact afin de renforcer la sécurité du projet en évitant tout risque de contentieux.

13- Pour les demandes traitées par l'autorité environnementale CGEDD, 20 % environ des projets ont été soumis à évaluation environnementale et aucune décision implicite n'est intervenue.

4 – QUELS ACTEURS SONT SUSCEPTIBLES D'INTERVENIR TOUT AU LONG DE LA PROCÉDURE DE RÉALISATION PUIS D'AUTORISATION DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

NB : la présente réponse est élaborée en fonction de la seule référence à la réforme de l'évaluation environnementale et ne tient pas compte des règles relatives à la participation du public qui font actuellement l'objet d'évolutions¹⁴.

Le processus d'élaboration puis d'autorisation d'un projet soumis à évaluation environnementale requiert l'intervention d'une multitude d'acteurs.

Tout d'abord, la réalisation d'un projet suppose nécessairement qu'un **maître d'ouvrage**¹⁵ en prenne l'initiative. Il aura dans ce cadre la charge de la réalisation de l'évaluation environnementale et sera in fine le bénéficiaire de l'autorisation administrative, si son projet en requiert une.

Pour l'assister dans sa tâche, l'article R. 122-5 VII du Code de l'environnement précise que le maître d'ouvrage devra s'attacher les services d'experts compétents, à savoir un bureau d'étude spécialisé en matière environnementale.

Par la suite, l'**autorité environnementale** compétente sera sollicitée pour donner un avis sur les études d'impact ou, dans le cadre de l'examen au cas par cas, sur la décision de soumettre ou non le projet à évaluation environnementale. Elle est également compétente pour se prononcer, pour

avis, sur la nécessité d'actualiser l'étude d'impact d'un projet conformément à l'article R. 122-8 II Code de l'environnement.

Le rôle de l'autorité environnementale est confié, en fonction de la nature et de l'importance des projets, soit au ministre en charge de l'environnement dans les cas énoncés à l'article R. 122-6 I du même Code, soit à la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du Développement durable (CGEDD) dans les cas précisés à l'article R. 122-3-6 II du Code de l'environnement, soit dans tous les autres cas, au préfet de la région sur le territoire duquel le projet doit être réalisé (article R. 122-6 IV du Code de l'environnement)¹⁶ ; dans la majorité des cas, on se retrouvera dans cette dernière hypothèse.

Concomitamment, **les collectivités territoriales et groupements intéressés par le projet**, à savoir « la ou les communes d'implantation du projet » et éventuellement « les collectivités et groupements intéressés au regard des incidences environnementales notables du projet sur leur territoire » seront, aux termes de l'article L. 122-1 V. du Code de l'environnement, consultés, pour avis, sur le dossier présentant le projet comprenant l'étude d'impact et la demande

d'autorisation. Ils disposent d'un délai de 2 mois pour rendre leur avis à compter de la réception du dossier complet¹⁷.

- Enfin, l'autorité compétente¹⁸ pour prendre la décision d'autorisation¹⁹ devra se prononcer par décision motivée sur le projet en prenant en considération l'ensemble des éléments de l'évaluation environnementale. Dans le cas d'un projet ayant fait l'objet d'une décision de dispense d'étude d'impact par l'autorité environnementale, l'autorité compétente devra vérifier, au stade de l'autorisation, le bien-fondé de cette décision au regard des caractéristiques et mesures qui ont justifié la décision de ne pas soumettre à évaluation environnementale.

Maître d'ouvrage : l'auteur d'une demande d'autorisation concernant un projet privé ou l'autorité publique qui prend l'initiative d'un projet ;
Autorisation : la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet ;
L'autorité compétente : la ou les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation du projet.

TABLEAU DE SYNTHÈSE DES ACTEURS INTERVENANT TOUT AU LONG DU PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

	ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE SYSTÉMATIQUE	ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE APRÈS EXAMEN AU CAS PAR CAS	DISPENSE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
Maître d'ouvrage	À l'initiative du projet.		
Bureau d'étude technique	Expert compétent chargé de l'élaboration de l'étude d'impact.		
Autorité environnementale	Formation administrative compétente chargée d'émettre un avis sur la soumission du projet à évaluation environnementale		
	Formation administrative compétente chargée d'émettre un avis sur l'évaluation environnementale du projet.		
Autorité compétente pour autoriser ou approuver le projet	Autorité administrative chargée de prendre la décision motivée d'autorisation ou de refus sur le projet au regard de l'ensemble des éléments constitutifs de l'évaluation environnementale.		Autorité administrative chargée de prendre la décision d'autorisation ou de refus sur le projet après vérification du bien-fondé de la décision de dispense d'évaluation environnementale.
	Dans le cas d'une ZAC, il s'agit de la personne publique compétente pour prendre la décision d'approbation de la création de la ZAC.		

14- Cf. 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 certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

15- Définition en encadré.

16- À l'exception du cas introduit par le décret du 28 avril 2016 des projets soumis à la commission de débat public qui relèvent de la mission régionale d'autorité environnementale du CGEDD.

17- En revanche, la lecture combinée des articles L. 122-1 et R. 122-7 du Code de l'environnement révèle une contradiction quant à la qualité de la personne devant transmettre le dossier pour consultation qui est, selon l'ordonnance, le maître d'ouvrage et selon le décret, l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation. Les collectivités ainsi sollicitées ne manqueront pas de se saisir de cette consultation obligatoire pour étudier le projet au regard de leurs propres exigences environnementales désormais intégrées dans les documents de planification territoriaux.

18, 19- Définition en encadré.

5 – LA PROCÉDURE D'EXAMEN AU CAS PAR CAS INTRODUITE EN 2012 SUBIT-ELLE DES TRANSFORMATIONS IMPORTANTES ?

Si la modification de la nomenclature des évaluations environnementales a pour conséquence l'augmentation du nombre de projets soumis à l'examen au cas par cas, la procédure elle-même reste globalement identique, ne subissant que quelques adaptations indirectes des conditions de sa mise en œuvre.

Pour rappel, conformément à l'article L. 122-1 II du Code de l'environnement, certains projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par le tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale.

Pour ce faire, le maître d'ouvrage est invité à décrire les caractéristiques de l'ensemble de son projet, y compris – ce qui constitue une nouveauté – les éventuels travaux de démolition ainsi que les incidences notables que son projet est susceptible d'avoir sur l'environnement et la santé humaine au moyen d'un formulaire de « demande d'examen au cas par cas préalable à la réalisation d'une étude d'impact²⁰ ». Ce formulaire devra être complété par un formulaire spécifique comprenant les informations nominatives relatives au maître d'ouvrage, sous le numéro CERFA 14752*01.

La notice explicative publiée à l'appui de ce formulaire vient préciser que l'objectif de cette procédure « est d'identifier, en amont, parmi les projets visés par la 3^{ème} colonne du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement ceux qui sont susceptibles d'avoir des impacts notables sur l'environnement et donc relever d'une étude d'impact ».

Les étapes de cette procédure de demande au cas par cas sont précisées à l'article R. 122-3 du Code de l'environnement :

1) **Dépôt du dossier** : envoi à l'autorité environnementale par le maître d'ouvrage des deux formulaires précités. Cette demande pourra être adressée par pli recommandé avec demande d'accusé de réception ou par voie électronique sur le site Internet dédié.

2) **Analyse du caractère complet du dossier** : vérification dans les quinze jours de sa réception de la complétude du dossier par l'autorité environnementale et, le cas échéant, demande de compléter le dossier. Ces compléments devront être adressés dans les mêmes formes et conditions que le formulaire. En l'absence d'une telle demande dans le délai imparti, le formulaire est réputé complet.

3) **Dossier complet** : mise en ligne sur le site de l'autorité environnementale du formulaire (information sur le site de la date à laquelle l'avis devra être rendu).

4) **Réponse de l'administration** : dans un délai de trente-cinq jours à compter de la mise en ligne, l'autorité environnementale informe, par une décision motivée, le maître d'ouvrage de la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale. L'absence de réponse au terme de ce délai vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale²¹. Cette décision, ou, en cas de décision implicite, le formulaire accompagné de la mention du caractère tacite de la décision, est publiée sur son site Internet.

Il est précisé dans la notice du formulaire que les délais de quinze jours et trente-cinq jours doivent être calculés en jours calendaires, lesquels comprennent tous les jours du calendrier, du lundi au dimanche inclus, y compris les jours fériés.

5) **Au stade de l'autorisation** : lorsque que le projet a fait l'objet d'une décision de dispense d'évaluation environnementale par l'autorité environnementale, l'autorité compétente pour autoriser le projet doit vérifier le bien-fondé de cette décision au regard des caractéristiques et mesures qui

Comment remplir le formulaire ?

Les « cases » du formulaire relatives aux caractéristiques générales du projet et à la sensibilité environnementale de la zone d'implantation envisagée doivent permettre à l'autorité environnementale d'avoir une vision suffisamment claire et précise du projet afin de juger les risques d'impacts sur l'environnement. Il est donc très important de bien les remplir afin de permettre à l'administration de prendre sa décision et de lui démontrer, le cas échéant, les raisons pour lesquelles une évaluation environnementale n'est pas nécessaire. Une case (facultative) est d'ailleurs spécifiquement prévue à cet effet : « case 7. Auto-évaluation ».

La notice explicative qui accompagne le formulaire de demande fournit les informations nécessaires pour remplir votre formulaire. Le site Internet du ministère (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-cas-par-cas-.html>) guide le maître d'ouvrage dans l'écriture du formulaire notamment en le renvoyant par des liens Internet en fonction de l'adresse du site du projet à toutes les données environnementales. Il convient en effet de cliquer sur la région souhaitée pour obtenir la définition des notions évoquées dans la partie 5.2 du formulaire de demande d'examen au cas par cas ainsi que des liens vers les sites Internet permettant d'accéder aux informations environnementales connues.

20- Arrêté du 22 mai 2012 sous le n° CERFA 14734*02. Un projet de formulaire prenant en compte les modifications introduites par la réforme est soumis à la consultation du public sur le site Internet du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer jusqu'au 30 décembre 2016. Par exemple, le nouveau formulaire prévoit désormais que la description des caractéristiques générales du projet porte également sur les éventuels travaux de démolition.

21- Cette disposition ne satisfaisant ni le pétitionnaire ni l'autorité environnementale, les premières versions du projet de décret préparées par le Conseil général du développement durable avaient prévu que l'absence de

ont justifié la décision de ne pas soumettre à évaluation environnementale.

administratif préalable sous peine d'irrecevabilité du recours contentieux.

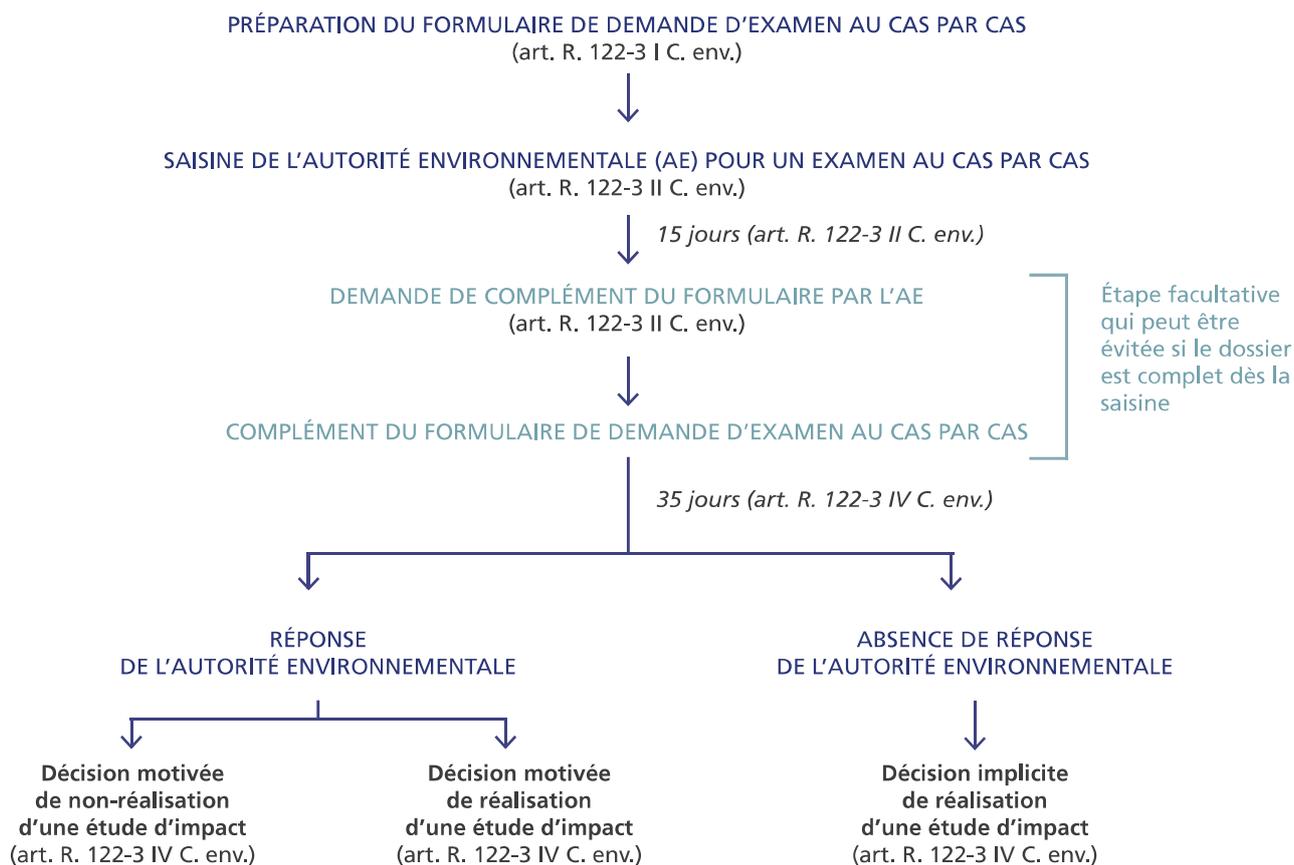
d'un recours dirigé contre la décision approuvant le projet.

6) **Contentieux** : la décision de l'autorité environnementale imposant la réalisation d'une évaluation environnementale peut faire l'objet d'un recours contentieux. Dans ce cas, elle doit être précédée d'un recours

Aucune disposition du Code de l'environnement ne prévoit de règle similaire concernant la décision de dispense²². En revanche, cette décision de dispense sera susceptible d'être contestée à l'occasion

22- C'est d'ailleurs ce que l'on peut déduire de l'avis du conseil d'État rendu le 6 avril 2016 au sujet de la décision de dispense d'évaluation environnementale de plans, schémas, programmes, laquelle constitue une mesure préparatoire insusceptible d'être déférée devant le juge de l'excès de pouvoir.

PROCÉDURE DE DEMANDE AU CAS PAR CAS



6 - QUELLES SONT LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU CONTENU DE L'ÉTUDE D'IMPACT

Le contenu de l'étude d'impact a été largement renforcé par la loi Grenelle II du 10 juillet 2010. Quelques imperfections demeuraient néanmoins dans ces textes qui ont fait l'objet d'une nouvelle adaptation dans le cadre de l'ordonnance et du décret d'août 2016 sans pour autant opérer de bouleversement du dispositif antérieur.

De manière générale, l'article L. 122-1 III du Code de l'environnement précise que l'évaluation environnementale doit permettre de décrire et d'apprécier les incidences notables directes ou indirectes d'un projet sur

divers facteurs qu'il énumère : population et santé humaine, biodiversité, terres, sols, eau, l'air et le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage...).

Dans cette optique, la liste des différents éléments composant obligatoirement le dossier d'étude d'impact fournie à l'article R. 122-5 du Code de l'environnement est modifiée afin d'ajouter principalement :

- la description (2°) puis l'analyse des incidences sur l'environnement (5°) **des potentiels travaux de démolition** nécessaires à la réalisation du projet ;

- la description d'un « **scénario de référence** » (3°) par le maître d'ouvrage correspondant aux aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de son évolution en cas de mise en œuvre du projet. Ce scénario de référence devra imaginer l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, permettant ainsi à l'administration de disposer d'un outil supplémentaire d'analyse comparative entre la situation initiale sans projet et la situation actuelle avec projet.

- La prise en compte des incidences négatives notables du projet sur le changement climatique et l'appréciation par le maître d'ouvrage de **la vulnérabilité du projet au changement climatique** (II 5°f) et à **des risques d'accidents ou de catastrophes majeures** (II 6°).

- **Le renforcement des mesures compensatoires** appartenant au triptyque « ERC » (éviter, réduire, compenser), lesquelles devant être « mises en œuvre en priorité sur le site affecté ou à proximité de celui-ci afin de garantir sa fonctionnalité de manière pérenne » mais surtout permettre de « conserver globalement et, si possible, d'améliorer la qualité environnementale des milieux ». Celles-ci sont assorties d'un

dispositif de suivi dans le temps (9°) de la réalisation des prescriptions, mesures et caractéristiques du projet qui pourra être réajusté en cours de fonctionnement à la suite des bilans périodiques obligatoires (article R. 122-13 du Code de l'environnement), dont la fréquence et le contenu sont déterminés par l'autorité compétente pour autoriser le projet. L'introduction de ces précisions est à lier étroitement à la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages²³ dont l'objectif est bien, par la mise en œuvre de mesures compensatoires en priorité sur le site affecté ou à proximité, d'obtenir l'absence de perte nette voire un gain de biodiversité dans les milieux concernés. Pour ce faire, la loi prévoit la

possibilité de recourir à un opérateur de compensation ou d'acquérir des unités de compensation²⁴.

Bien que déjà très fournie, la liste établie à l'article R. 122-5 du Code de l'environnement ne tend toutefois pas à l'exhaustivité compte tenu de la possibilité pour l'autorité compétente pour autoriser le projet de demander au maître d'ouvrage des informations supplémentaires lorsque celles-ci sont considérées comme « *directement utiles à l'élaboration et à la motivation de sa décision sur les incidences notables du projet sur l'environnement prévue au I de l'article L. 122-1-1* ».

7 - QUELS SONT LES EFFETS DE LA RÉFORME SUR LES PROJETS DE CONSTRUCTION ?

Les anciennes rubriques 33, 34, 36 et 37 qui faisaient tantôt référence à un projet, tantôt référence à une procédure d'urbanisme et qui distinguaient selon que le document d'urbanisme avait ou non fait l'objet d'une évaluation environnementale laissent place à une **unique rubrique 39°** consacrée aux « **travaux, constructions et opérations d'aménagement y compris ceux donnant lieu à un permis d'aménager, un permis de construire, ou à une procédure de zone d'aménagement concerté** ».

Si l'on peut saluer la disparition de la référence au document d'urbanisme qui était source de complexité, on constate en revanche que la soumission du projet à l'une ou l'autre procédure d'évaluation environnementale dépend toujours de seuils liés à la superficie de l'opération (nombre d'hectares) et à la constructibilité qu'il est envisagé de réaliser dans l'opération (nombre de m² de surface de plancher), qui s'appliquent de façon cumulative ou alternative.

Ainsi, sont soumis à évaluation environnementale systématique : les travaux, constructions et opérations constitués ou en création qui créent une surface de plancher supérieure ou égale à 40 000 m² ou dont le terrain d'assiette couvre une superficie supérieure ou égale à dix hectares.

Relèvent en revanche de la procédure d'examen au cas par cas : les travaux, constructions et opérations d'aménagement constitués ou en création qui :

- soit créent une surface de plancher supérieure ou égale à 10 000 m² et inférieure à 40 000 m² et dont le terrain d'assiette ne couvre pas une superficie supérieure ou égale à dix hectares,

- soit couvrent un terrain d'assiette d'une superficie supérieure ou égale à cinq ha et inférieure à dix hectares et dont la surface de plancher créée est inférieure à 40 000 m².

Cette rubrique est complétée par le paragraphe suivant : « **les composantes d'un projet donnant lieu à un permis d'aménager, un permis de construire, ou à une procédure de zone d'aménagement concerté ne sont pas concernées par la présente rubrique si le projet dont elles font partie fait l'objet d'une étude d'impact ou en a été dispensé à l'issue d'un examen au cas par cas.** »

L'enjeu de l'application de cette dernière disposition est particulièrement fort dans la mesure où il appartiendra au maître d'ouvrage de choisir de s'exonérer de la réalisation d'une évaluation environnementale, sans avoir à consulter l'autorité environnementale, s'il qualifie son projet

de « *composante* » d'un projet plus global ayant donné lieu à évaluation environnementale.

Il est donc fort regrettable que la notion de « composante de projet » ne soit pas définie par les textes législatifs et réglementaires.

Néanmoins, la lecture du rapport Verrier précité apporte des précisions quant à l'interprétation de cette notion qui semble viser les autorisations successives délivrées dans le cadre d'un même projet d'ensemble, telle qu'une ZAC ou un permis d'aménager, lesquels ont été soumis à la procédure d'évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas. Les autorisations successivement accordées seraient en effet considérées comme des décisions d'exécution de la décision principale au sens de la jurisprudence de la CJUE²⁵.

Cette lecture est confirmée par l'article L. 122-1-1 III du Code de l'environnement qui dispose que « *les incidences sur l'environnement d'un projet dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la première autorisation.* » Cela signifie en pratique que l'ensemble des autorisations suivantes seront dispensées de la réalisation d'une étude d'impact

23- Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 codifiée aux articles L. 163-1 et suivants du Code de l'environnement.

24- Cf. Bulletin spécial.

25- C-201/02, 7 janvier 2004, Wells et C-290/03 4 mai 2016, Barker.

ainsi que de l'obtention de l'avis de l'autorité environnementale.

Bien qu'il soit souhaitable que le projet soit défini, le plus en amont possible, dans toutes ces composantes, il est parfois des cas dans lesquels le respect de ces exigences n'est pas possible notamment s'agissant de projets qui se précisent au fur et à mesure que les autorisations sont sollicitées (grande infrastructure linéaire, projet de ZAC avec installation progressive d'entreprises et de logements, centrale thermique avec gazoduc et lignes électriques...).

Dans ce cas, l'article L. 122-1-1 III prévoit que lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ou appréciées avant l'octroi de la première autorisation (évolu-

tion du contexte ou des impacts du projet), le maître d'ouvrage peut procéder à l'actualisation de l'étude d'impact. En outre, en cas de doute quant à la nécessité de procéder à l'actualisation de l'étude d'impact, le maître d'ouvrage peut consulter l'autorité environnementale, qui rend son avis sous un mois.

La question se pose toutefois aujourd'hui de savoir quel serait le sort réservé aujourd'hui aux projets qui ont fait l'objet d'une étude d'impact dans le cadre d'une première procédure d'autorisation obtenue sous l'empire de l'ancienne réglementation applicable aux études d'impacts. Les maîtres d'ouvrage pourraient-ils être tenus de les actualiser en tenant compte des modifications introduites par la nouvelle

réglementation concernant notamment son contenu ?

Pour compléter le panel, on peut également constater que le nouvel article R. 122-27 du Code de l'environnement offre désormais au maître d'ouvrage la possibilité de réaliser une **évaluation environnementale commune à plusieurs projets** faisant l'objet d'une procédure d'autorisation concomitante. Ladite évaluation contenant les éléments mentionnés à l'article R. 122-5 du Code de l'environnement au titre de l'ensemble des projets est ensuite soumise à un avis global de l'autorité environnementale et lorsqu'une procédure de participation du public est requise, elle est organisée conjointement (enquête publique ou mise à disposition du public).

RUBRIQUE 39° DU TABLEAU ANNEXÉ À L'ARTICLE R. 122-2 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

SURFACE DE PLANCHER DES TRAVAUX, CONSTRUCTIONS ET OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT Y COMPRIS CEUX DONNANT LIEU À UN PERMIS D'AMÉNAGER, DE CONSTRUIRE OU À UNE PROCÉDURE DE ZAC	SUPERFICIE DE L'OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT, DE LA ZAC, DU PERMIS D'AMÉNAGER OU DU PERMIS DE CONSTRUIRE		
	Inférieure à 5 ha	Supérieure ou égale à 5 ha et inférieure à 10 ha	Supérieure ou égale à 10 ha
Inférieure à 10 000 m ²	Absence d'évaluation environnementale	Évaluation environnementale au cas par cas	Évaluation environnementale obligatoire
Supérieure ou égale à 10 000 m ² et inférieure à 40 000 m ²			
Supérieure ou égale à 40 000 m ²			
Le projet est une composante d'un projet global	Absence d'évaluation environnementale quelle que soit la superficie ou la surface de plancher		

8 – COMMENT S'ARTICULE LE RESPECT DES DISPOSITIONS FIXÉES AU TITRE DES CODES DE L'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT S'AGISSANT D'UN PROJET RELEVANT DE LA RUBRIQUE 39° ?

Malgré la persistance du principe d'indépendance des législations environnementales et d'urbanisme, les frontières entre les deux matières sont aujourd'hui poreuses, comme il est possible de le constater à l'occasion de l'autorisation d'un projet relevant du champ d'application de l'évaluation environnementale, pour les besoins de laquelle les règles environnementales et d'urbanisme se trouvent confondues.

Dès le stade de l'élaboration d'un projet nécessitant un permis de construire ou d'aménager, le maître d'ouvrage devra en effet fournir à l'appui de sa demande de permis, conformément aux articles R. 431-16, R. 441-5 et R. 443-5 du Code de l'urbanisme :

- soit l'étude d'impact du projet ou la déci-

sion de dispense lorsque celle-ci est requise sur le fondement de la rubrique 39° du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement, qu'il s'agisse d'une évaluation environnementale réalisée dans le cadre d'un projet diffus, d'un projet global (lorsque le projet constitue une composante d'une opération d'ensemble) ou d'une procédure d'évaluation commune ou coordonnée (article R. 122-27 du Code de l'environnement).

- Soit de l'étude d'impact actualisée du projet.

Sur cette base, l'article L. 122-1-1 I du Code de l'environnement prévoit que **l'autorité compétente pour autoriser le projet doit prendre en considération l'étude d'impact**

accompagnée de l'avis de l'autorité environnementale et de celui des collectivités territoriales et groupements intéressés ainsi que du résultat de la consultation du public afin de se prononcer :

- soit en faveur d'une décision d'autorisation motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement qui doit indiquer les prescriptions que devra respecter le maître d'ouvrage ainsi que les mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter, réduire et si possible compenser les effets négatifs notables et les modalités de suivi de ces incidences. Lorsque l'étude d'impact fait l'objet d'une actualisation, la nouvelle décision d'autorisation fixe, s'il y a lieu, des mesures et caractéristiques complémentaires et les mesures de

suivi y afférentes²⁶.

- soit en faveur d'une décision de refus d'autorisation qui doit exposer les motifs du refus tirés notamment des incidences notables potentielles du projet sur l'environnement.

En outre, **dans l'hypothèse où le projet est dispensé d'évaluation environnementale après examen au cas par cas**, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme est tenue de **vérifier que le projet qui lui est soumis est conforme aux mesures et caractéristiques qui ont justifié la décision de l'autorité environnementale de ne pas le soumettre à évaluation environnementale** (article R. 122-3 V du Code de l'environnement)²⁷. Le Code de l'urbanisme est ainsi modifié pour prévoir cette vérification au moment de l'instruction d'un permis de construire (article R. 431-16a), d'un lotissement (article R. 441-5 1°) ou d'un permis d'aménager (R. 443-5 1°). C'est donc une lourde tâche qui revient à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation. On pense notamment aux services instructeurs des mairies et de la préfecture qui ne disposent probablement pas de

moyens humains et matériels adaptés et suffisants pour répondre à leurs nouvelles obligations²⁸.

Il en est toutefois différemment pour les projets relevant du champ d'application de l'évaluation environnementale qui ne sont pas soumis à une procédure d'autorisation d'urbanisme classique constituant le véhicule de l'étude d'impact aboutissant à un acte administratif formalisant les prescriptions ERC.

Afin de se conformer aux exigences prescrites à l'article 2 de la directive 2011/92/UE qui dispose que « *les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences.* », l'ordonnance du 3 août 2016 met en place à l'article L. 122-1-1 II du Code de l'environnement **trois hypothèses d'autorisations supplétives ou « par défaut »**, en fonction de la nature des projets en cause :

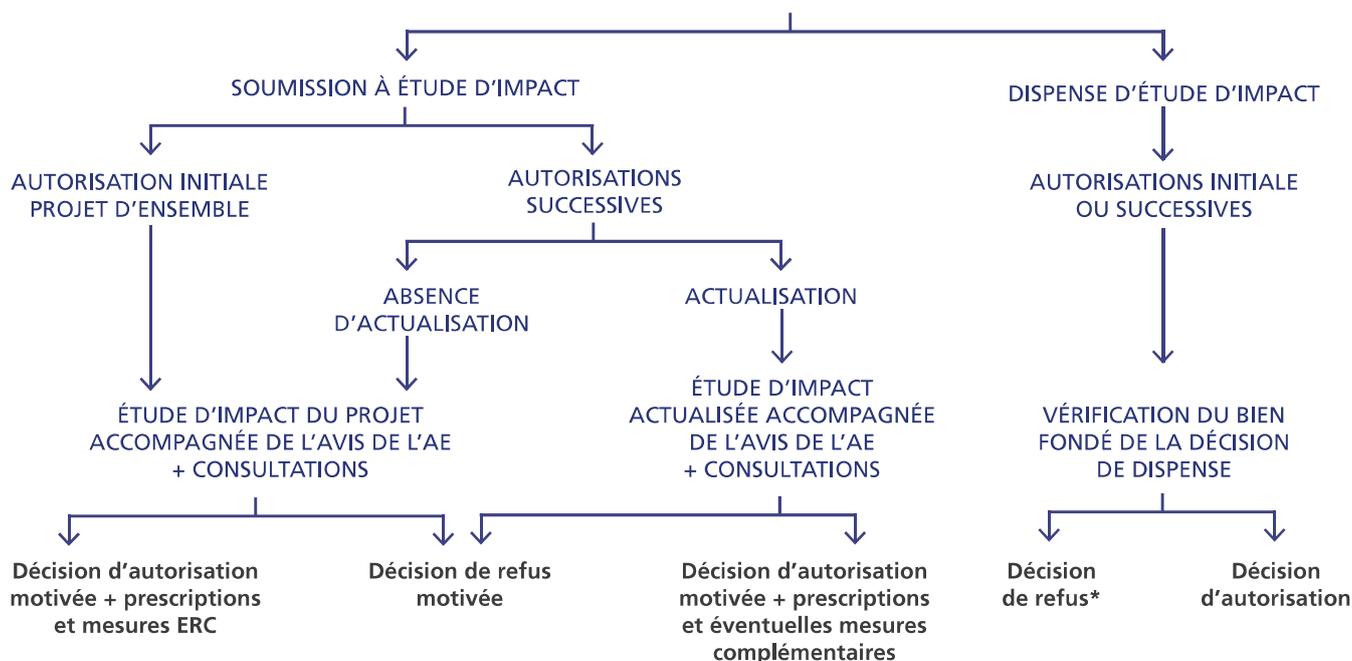
- la première concerne le cas de l'autorisation non conforme aux règles environnementales qui doit être complétée par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation afin qu'elle soit rendue conforme ;

- la deuxième concerne l'autorisation délivrée au titre d'un régime déclaratif qui doit faire l'objet d'une décision de non-opposition à déclaration préalable contenant les éléments mentionnés au I de l'article L. 122-1-1 du Code de l'environnement. Dans ce cas, l'autorité compétente dispose du délai de neuf mois pour prendre la décision d'autorisation.

- la troisième concerne l'autorisation délivrée en l'absence de régime particulier qui doit faire l'objet d'une décision prise par arrêté du préfet contenant les éléments mentionnés au I de l'article L. 122-1-1 du Code de l'environnement. Dans ce cas, le maître d'ouvrage doit déposer un formulaire CERFA²⁹ (à paraître prochainement) de demande d'autorisation. Le préfet dispose alors d'un délai de neuf mois pour prendre une décision sur le projet.

PROCÉDURE D'AUTORISATION D'UN PERMIS DE CONSTRUIRE OU D'AMÉNAGER SOUMIS À LA RUBRIQUE 39°

DOSSIER DE DEMANDE DE PERMIS
(art. R. 431-16, R. 441-5 et R. 443-5 C.urb.)



26- Le défaut de respect des prescriptions peut être sanctionné sur le fondement de L. 171-8 du Code de l'environnement.

27- Le Code de l'urbanisme est ainsi modifié pour prévoir cette vérification au moment de l'autorisation d'un permis de construire (article R. 431-16a), d'un lotissement (article R. 441-5 1°) ou d'un permis d'aménager (R. 443-5 1°).

28- Cette vérification peut toutefois s'avérer utile dans l'hypothèse où le permis de construire ou d'aménager du projet est déposé dans un délai relativement long suivant l'obtention de la décision de dispense. En effet, cette décision de dispense n'étant pas assortie de délai de péremption, il est tout à fait possible que le contexte environnemental ait évolué sensiblement au moment du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme.

29- Le formulaire doit paraître prochainement.

*une décision de refus d'autorisation pourrait dans ce cas être motivée par l'inadéquation entre le projet et les caractéristiques et mesures qui ont justifié la décision de dispense.

Il faut tout d'abord rappeler que la réforme introduite par la loi Grenelle II de l'environnement comportait une imperfection majeure soulevant la critique unanime de la doctrine et des praticiens du fait de l'obligation pour les opérateurs intervenant au sein d'une ZAC de réaliser des études d'impact successives pour un même projet d'ensemble³⁰.

En raison du constat de l'inefficacité et de l'augmentation des délais et des coûts engendrés par cette situation, il est apparu rapidement nécessaire d'apporter un correctif à ces dispositions, lequel a fait l'objet d'une première tentative de formulation dans la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoyant une modification, par décret en Conseil d'État, du cadre réglementaire applicable aux études d'impact nécessaires à la réalisation des ZAC. Il était en effet prévu à l'article L. 122-3 du Code de l'environnement que « *l'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement sur l'étude d'impact préalable à la création de la zone [d'aménagement concertée] peut tenir lieu d'avis pour les études d'impact afférentes aux acquisitions foncières, travaux et ouvrages réalisés au sein de la zone* ».

Or, le décret d'application de cette mesure n'a jamais été adopté.

Il a donc fallu attendre l'ordonnance et le décret relatifs à l'évaluation environnementale adoptés en août 2016 pour permettre « *aux porteurs de projet des travaux et ouvrages réalisés au sein d'une ZAC d'être exonérés d'études d'impact dès lors que celle de la ZAC aura précisément évalué les conséquences de ces travaux*³¹ ».

En effet, si les seuils de soumission à évaluation environnementale restent inchangés malgré l'intégration de la ZAC au sein de la rubrique 39° dédiée aux projets, il n'en demeure pas moins que **la ZAC semble directement concernée par exemption d'évaluation environnementale** prévue par

la rubrique 39° lorsque « *les composantes d'un projet donnant lieu à un permis d'aménager, un permis de construire, ou à une procédure de zone d'aménagement concerté ne sont pas concernées par la présente rubrique si le projet dont elles font partie fait l'objet d'une étude d'impact ou en a été dispensé à l'issue d'un examen au cas par cas* ».

Bien que la notion de « composante d'un projet » ne trouve aucune définition précise dans les textes législatifs ou réglementaires, il semble raisonnable de penser, à la lumière de la réponse ministérielle précitée, que cette mesure d'exemption trouverait à s'appliquer aux projets inclus à l'intérieur du périmètre d'une ZAC.

La proposition du rapport Vernier d'entériner une approche de l'évaluation environnementale par « projet » et non plus par « procédure », comme cela est aujourd'hui le cas, va également dans ce sens de l'application de cette notion de « composante de projet » aux autorisations successives délivrées dans le cadre d'un projet de grande ampleur, telle qu'une ZAC, d'ores et déjà soumis à évaluation environnementale.

Cette interprétation de la notion de « composante de projet », si elle s'avère être confirmée par la pratique et la jurisprudence, constitue un effort significatif de simplification et de rationalisation des procédures d'évaluation dans le cadre d'une ZAC, lequel est utilement complété par la possibilité pour un opérateur de la ZAC qui, s'il constatait que son projet n'a pas été suffisamment précisé lors de l'évaluation environnementale globale de la ZAC, de procéder à une simple actualisation de ladite évaluation environnementale, sans recourir à la rédaction d'une nouvelle étude d'impact.

L'appréciation globale du projet de ZAC est enfin consacrée par la création à la **section 3 des procédures d'évaluations environnementales communes et coordonnées** auxquelles le maître d'ouvrage de la ZAC pourra potentiellement recourir à l'occa-

sion d'une déclaration d'utilité publique, d'une déclaration de projet nécessitant soit la mise en compatibilité du document d'urbanisme, soit sa modification afin de produire une évaluation environnementale unique valant évaluation environnementale du projet ainsi que du plan ou programme.

Toutefois, l'application des dispositions de l'ordonnance et de son décret d'application à la procédure de ZAC est susceptible de générer, sur deux points particuliers, des difficultés d'interprétation et à terme de susciter du contentieux.

D'une part, la nouvelle définition donnée du terme « autorisation », calquée sur le droit communautaire exclut la référence à la décision « d'autorisation, d'approbation ou d'exécution » préexistante qui s'adaptait plus facilement aux différents cas de figure.

En effet, si le permis de construire ou d'aménager est sans conteste une « autorisation » au sens de cette définition, la difficulté vient du fait qu'à l'inverse, aucun acte de la procédure de ZAC ne constitue véritablement « *une décision ouvrant le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet* », alors même qu'elle contient une étude d'impact. S'agissant des ZAC, il est donc plus pertinent de parler de décision d'approbation plutôt que de se limiter à la seule notion d'autorisation, beaucoup plus restrictive et inadaptée aux projets menés par les collectivités. Dès lors, la question se posera en pratique de savoir si on pourra entendre de manière extensive la notion d'« autorisation » au sens de l'article L. 122-2 du Code de l'environnement, de façon à y intégrer la décision d'approbation de la création de la ZAC.

D'autre part, l'ordonnance elle-même semble également exclure de ses dispositions transitoires le cas des procédures de ZAC entrant dans le champ d'application de l'évaluation environnementale systématique, lorsqu'il n'existe pas de dissociation

30- Cette imperfection découlait de la lecture combinée des rubriques du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement soumettant les projets à évaluation environnementale en fonction des différentes procédures d'autorisation?

31- Position déjà énoncée dans la réponse ministérielle à la question n° 12825, JO Sénat du 15 octobre 2015, p. 2397.

entre la personne publique compétente pour créer la ZAC et le maître d'ouvrage (ce qui est le cas le plus fréquent). En effet, la ZAC n'étant pas soumise à l'enquête publique, à quel moment doit-on considérer que les dispositions de l'ordonnance entrent en vigueur ? La mise à disposition du public de l'étude d'impact peut-elle remplacer l'enquête publique dans ce cas

ou doit-on considérer qu'il s'agit d'une situation résiduelle pour laquelle les nouvelles dispositions sont applicables à compter de l'entrée en vigueur du décret. La réponse à cette interrogation est d'autant plus importante que l'absence de période transitoire pourrait conduire à l'illégalité des décisions de création de ZAC dont l'étude d'impact est considérée comme

incomplète en vertu de la nouvelle réglementation.

Le principe de sécurité juridique imposerait donc de ne pas appliquer les dispositions de la nouvelle réglementation aux ZAC en cours de création au moment de l'entrée en vigueur du décret.

10 – LES PROCÉDURES D'ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES COMMUNES ET COORDONNÉES ONT-ELLES VOCATION À FACILITER CONCRÈTEMENT LA RÉALISATION DES PROJETS SOUMIS À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ?

Toujours dirigée par le souci d'efficacité et de rationalisation des coûts et délais, l'ordonnance institue au sein d'une nouvelle section 3 des procédures communes et coordonnées d'évaluation environnementale (articles L. 122-13 al. 2 et R. 122-26 C. env.).

Ce nouveau dispositif a pour objectif de permettre aux porteurs de projets nécessitant l'évolution d'un plan ou programme de mettre en place une procédure d'évaluation environnementale unique valant évaluation du plan ou programme et du projet.

La procédure d'évaluation environnementale dite commune pourra être utilisée :

- soit lorsque les procédures uniques de

consultation et de participation du public portent à la fois sur le plan et sur le projet. Une enquête publique devra être réalisée toutes les fois où elle est prescrite pour le plan et/ou le programme.

- soit lorsque la réalisation d'un projet soumis à l'évaluation environnementale est subordonnée à la déclaration d'utilité publique ou à une déclaration de projet imposant la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme ou sa modification, elle-même soumise à évaluation environnementale³². Dans ce cas, une procédure commune de consultation et de participation du public est organisée ainsi qu'une enquête publique commune, lorsque celle-ci est requise.

La procédure d'évaluation environnementale dite coordonnée trouvera, quant à elle, à s'appliquer lorsque le maître d'ouvrage d'un projet prévu par un plan programme, au titre duquel la procédure de participation du public et la consultation ont été réalisées, est dispensé de demander un nouvel avis de l'autorité environnementale et conduire une nouvelle procédure de participation du public.

Dans tous les cas précités, le rapport sur les incidences environnementales unique devra impérativement contenir l'ensemble des éléments exigés au titre de l'évaluation environnementale du plan ou programme et du projet ainsi que la réalisation des consultations exigées au titre de la section 1 et 2.

SYNTHÈSE : ATOUTS ET FAIBLESSES DE LA RÉFORME

ATOUTS	FAIBLESSES / DIFFICULTÉS
<ul style="list-style-type: none"> - Transposition des définitions d' « évaluation environnementale » et de « projet » dans le droit interne. - Appréhension globale du projet et rationalisation des procédures d'évaluation environnementale : approche par projet et non plus par procédure, exemption des « composantes d'un projet », actualisation de l'étude d'impact, procédures d'évaluations environnementales communes ou coordonnées. - Précision du contenu de l'étude d'impact : description d'un scénario de référence, examen de la vulnérabilité du projet au changement climatique ou à des risques d'accidents ou de catastrophes majeures et description et analyse des incidences des travaux de démolition. - Introduction de la notion d' « autorisation supplétive ». - Porosité plus importante entre les règles environnementales et celles émanant du Code de l'urbanisme à l'occasion de l'autorisation d'un projet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence d'harmonisation des dates d'entrée en vigueur : difficulté d'application aux procédures en cours. - Absence de définition précise de la notion de « composante de projet » : difficulté d'appréciation pour les projets concernés. - Absence de « clause-filet » permettant de rattraper les projets sous les seuils mais susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement. - Augmentation du nombre de dossiers soumis à la procédure de cas par cas sans augmentation des moyens de l'administration : augmentation du risque de décisions implicites valant obligation de réaliser une évaluation environnementale. - Double contrôle de la dispense du projet dans le cadre de la procédure de soumission au cas par cas. Difficultés pour l'administration de vérifier le bien-fondé de la décision de dispense : nécessité de moyens humains et matériels, appréciation délicate vis-à-vis de l'autorité environnementale, risque d'engagement de sa responsabilité en cas de manquement à cette obligation.

32- Cette procédure commune était déjà instaurée à titre exceptionnel pour les deux procédures intégrées pour le logement et l'immobilier d'entreprise créées par ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement et l'ordonnance n° 2014-811 du 17 juillet 2014 relative à la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise. On peut considérer que son élargissement aux autres procédures de mise en compatibilité limitera fortement l'intérêt du recours aux procédures intégrées, plus complexes.