

L'évaluation environnementale

Cadre juridique Points particuliers

Formation « Production de l'avis de l'autorité
environnementale sur les projets »

CVRH Rouen – 5 mai 2010

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de
la Mer

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)



Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
En charge des Technologies vertes et des négociations sur le climat

www.developpement-durable.gouv.fr

Plan

1 **Cadre juridique général de l'évaluation environnementale**

2 **L'avis de l'autorité environnementale**

3 **L'articulation des procédures**

4 **La réforme du droit des études d'impact**

Plan

1 **Cadre juridique général de l'évaluation environnementale**

2 L'avis de l'autorité environnementale

3 L'articulation des procédures

4 La réforme du droit des études d'impact

Cadre général : définitions

1

Évaluation environnementale = démarche d'intégration de l'environnement tout au long du processus de décision, en rendant compte des effets potentiels ou avérés sur l'environnement de toute initiative.

→ Produire de la connaissance utile : identifier les enjeux environnementaux, anticiper les impacts

→ Aide à la décision : contribuer à la qualité environnementale des projets, éclairer l'autorité publique

→ Justifier les choix, impliquer les acteurs, informer le public et le faire participer (intégration/acceptation du projet...)

→ **Un processus continu, itératif, progressif et sélectif** : tous les aspects de l'évaluation environnementale sont liés et s'alimentent entre eux. Les textes juridiques doivent être lus dans cette perspective.

Cadre général : définitions

1

- **Politique** = ensemble d'activités différentes (lois, règlements, programmes, procédures,...) qui sont dirigées vers un même objectif général.
- **Plan** = ensemble de dispositions fixant le cadre de plusieurs interventions dans le temps, sur des champs déterminés.
- **Programme** = ensemble organisé de ressources financières, organisationnelles et humaines mobilisées pour atteindre un objectif ou un ensemble d'objectifs dans un délai donné.
 - **Évaluation environnementale stratégique** : évaluation des impacts environnementaux appliquée aux politiques, plans et programmes (S.E.A. : strategic environmental assessment)
- **Projet** = opération non divisible (travaux, aménagements,...).
 - **Étude d'impact** : évaluation des impacts environnementaux appliquée aux projets (E.I.A. : environmental impact assessment)

Cadre général : (bref) historique

1

Apparition aux États-Unis par le « *National Environmental Policy Act* » (1969) puis au Canada (décret du Conseil des ministres de 1973 remplacé depuis par une loi de 1992).

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de juin 1992 (principe 17) : « *Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente* ».

France : lois des 10 juillet 1976 (études d'impact du « cadre général ») et 19 juillet 1976 (spécifique ICPE). **Ce sont d'abord les projets qui ont donné lieu à des avancées importantes avec l'apparition des études d'impact sur l'environnement (≈ 5 000 études d'impact par an dont 2 500 pour les ICPE).**

Cadre européen: directives de 1985 (projets) et 2001 (plans et programmes)



Cadre général : la Constitution

1

Le cadre constitutionnel : la Charte de l'environnement

Art. 3 : « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ».

Art. 5 : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

Art. 6 : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

Art. 7 : « Toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, [...] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».



Cadre général : les textes communautaires

1

Art. 6 du traité communauté européenne : « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

Art. 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable* ».

Directive 85/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains **projets publics et privés** sur l'environnement.

Directive 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains **plans et programmes** sur l'environnement.

Directive 92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des **habitats naturels** ainsi que la **faune et la flore sauvage** (article 6 §3 et 4).



Cadre général : les textes communautaires

1

Dispositions communes aux directives communautaires : doivent être soumis à évaluation environnementale les projets, plans et programmes « **susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement** ».

Alors, avant la décision d'autorisation :

1. Réalisation d'une étude d'évaluation des incidences sur l'environnement (rapport environnemental/étude d'impact), comprenant notamment les mesures envisagées pour « éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser » les incidences négatives notables sur l'environnement ;
2. Consultation des autorités compétentes en matière d'environnement sur cette étude (autorité environnementale) ;
3. Consultation du public (+ éventuellement autres États concernés).

Cadre général : les textes nationaux de référence

1

La transposition en droit interne

Études d'impact des projets :

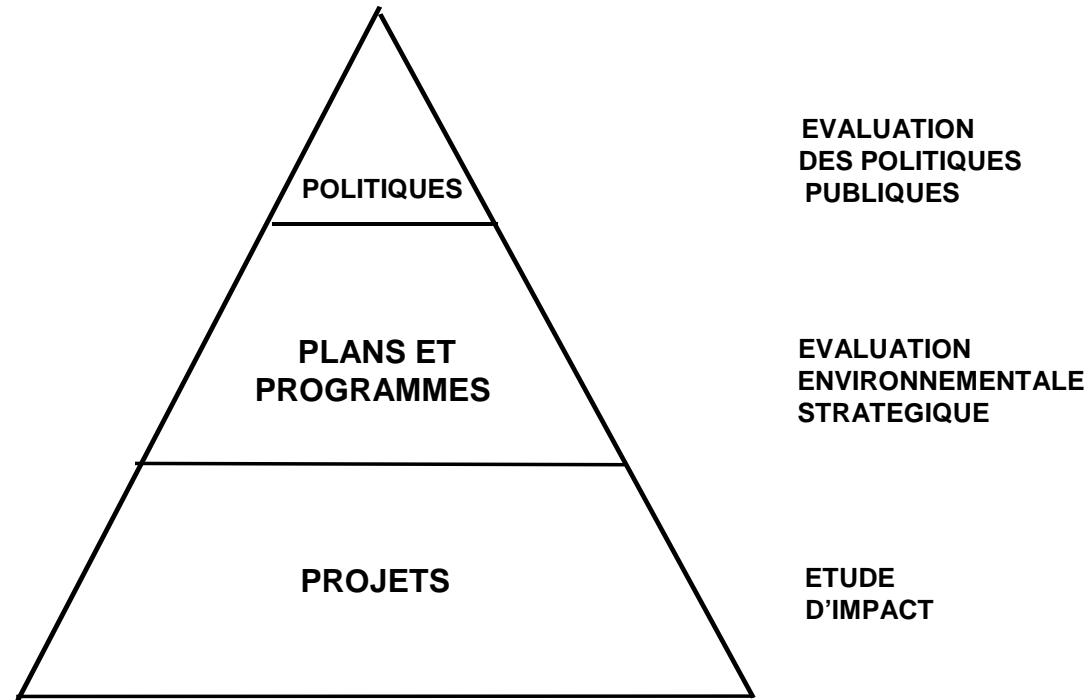
- art. L. 122-1 à 3 et R. 122-1 à 16 du code de l'environnement
- ICPE soumises à autorisation : art. L. 512-1 à 7 et R. 512-2 et suivants du code de l'environnement
- Installations nucléaires de base : décret 2007-1557 du 2 novembre 2007

Évaluation environnementale des plans-programmes :

- art. L. 122-4 à 11 et R. 122-17 à 24 du code de l'environnement
- art. L. 121-10 à 15 et R. 121-14 à 17 du code de l'urbanisme

Cadre général : les différents niveaux de l'évaluation environnementale

1



+ évaluations spécifiques :

Loi sur l'eau => Évaluation « loi sur l'eau »

Natura 2000 => Evaluation des incidences sur les sites Natura 2000

...

Cadre général : les différents niveaux de l'évaluation environnementale

1

Différents niveaux de l'évaluation environnementale

Politiques publiques



Plans / programmes



Projets

Différents moments de l'évaluation environnementale

- *Ex ante* (préparer la décision)
- *In itinere* (vérifier, améliorer)
- *Ex post* (apprécier après coup)

Repenser le processus de décision : l'évaluation s'intercale dans les différentes étapes du processus mais ne se confond pas avec la décision elle-même.

Les études d'impact : principes

1

- Elles sont de la responsabilité du maître d'ouvrage
- Elles contribuent à la conception du projet
- Elles portent sur l'ensemble d'une opération
- Leur contenu est en relation avec l'importance des travaux projetés et leur incidence prévisible sur l'environnement (principe de proportionnalité)

Les études d'impact : contenu

Contenu de l'étude d'impact des projets, cas général

→ Article R. 122-3 du code de l'environnement (pour ICPE art R. 512-8) :

2

- Analyse de l'état initial du site
- Analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents sur l'environnement, et en particulier sur :
 - la faune et la flore
 - les sites et paysages
 - le sol, l'eau, l'air, le climat
 - les milieux naturels et les équilibres biologiques
 - la protection des biens et du patrimoine culturel
 - le cas échéant, la commodité du voisinage (bruits vibrations, odeurs, lumière)
 - l'hygiène, la santé, la sécurité et la salubrité publique

Les études d'impact : contenu (suite)

2

- Raisons du choix du parti retenu
- Mesures pour supprimer, réduire ou compenser les impacts du projet
- Analyse des méthodes/difficultés éventuelles
- Analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité (infrastructures de transport)
- + Résumé non technique (important pour la phase de consultation du public)

Plans/programmes : cf. art. R. 122-20 du Code de l'environnement / R. 122-1 et s. du Code de l'urbanisme

Plan

1 Cadre juridique général de l'évaluation environnementale

2 L'avis de l'autorité environnementale

3 L'articulation des procédures

4 La réforme du droit des études d'impact

Les consultations obligatoires (directives)

1. Une autorité environnementale

2. Le public

3. Les autres États concernés

2

Art. 8 de la directive 85/337 : le résultat des consultations doit être pris en considération dans le cadre de la procédure d'autorisation ;

Art. 8 de la directive 2001/42 : les avis exprimés sont pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme.

+ Obligation pour le maître d'ouvrage de justifier comment ont été prises en compte les consultations réalisées :

Art. 9 de la directive 85/337

Art. 9 de la directive 2001/42



Les consultations : l'autorité environnementale

2

Droit communautaire :

Consultation d'une « *autorité ayant une responsabilité spécifique en matière d'environnement* ».

Transposition en droit français :

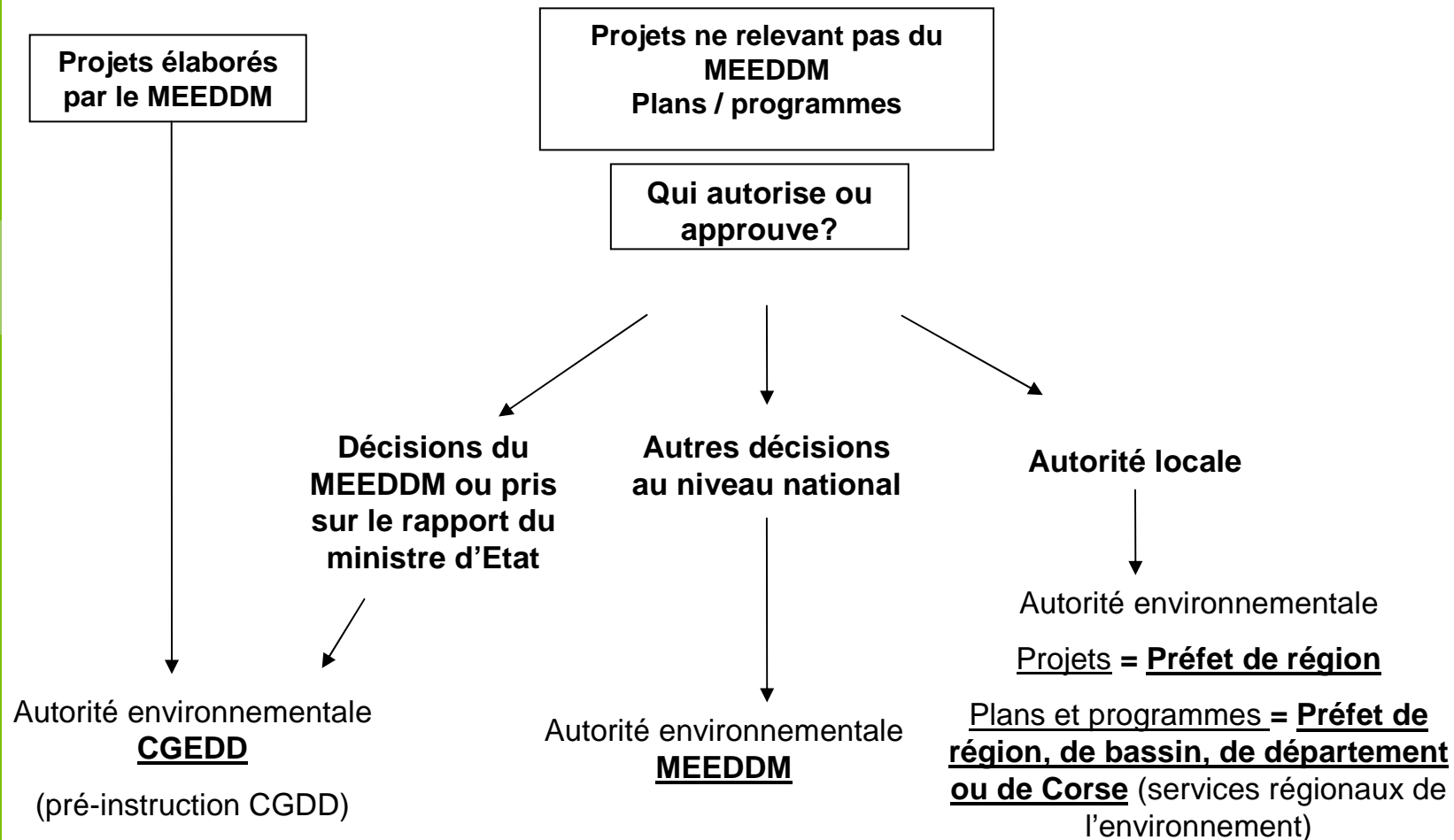
- **Projets** : art. L. 122-1 (loi du 26 octobre 2005) : « *Cette étude d'impact est transmise pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement...* » → Décret d'application : n°2009-496 du 30 avril 2009 (art. R. 122-1-1 et suivants code env.)
- **Plans/programmes** : Art. L. 122-7 + décret du 27 mai 2005, modifié par celui du 30 avril 2009 (cf. art. R. 122-19)

Quand intervient l'autorité environnementale ?

- « *En tant que de besoin* » sur le degré de précision des informations (cadre préalable).
- Avis sur le rapport d'incidences **et** sur la prise en compte de l'environnement par le projet / plan.

Désignation de l'autorité environnementale

2



1

L'avis de l'autorité environnementale

2

- Un avis d'expertise visant à assurer la qualité environnementale du projet, plan ou programme ;
- Un avis simple ;
- Mais un avis qui est une information environnementale communicable : l'avis (ou l'information relative à l'existence d'un avis tacite) est rendu public sur le site de l'autorité chargée de le recueillir. L'avis est joint au dossier de consultation du public.
 - obligation pour le maître d'ouvrage de bien justifier ses choix ;
 - transparence renforcée du processus de décision vis-à-vis du public : l'avis environnemental est distinct de la décision d'autorisation.
- Modalité de préparation de l'avis : cf. circulaire du 3 septembre 2009.

L'avis de l'autorité environnementale

2

Points particuliers / difficultés :

- Comment identifier les projets à enjeux ?
- Articulation avec l'instruction du dossier, la recevabilité...
- Rédaction de l'avis : éviter les formules trop stéréotypée (valeur ajoutée - crédibilité)
- Notions délicates :
 - programmes de travaux
 - impacts cumulés
 - impacts indirects
 - impacts sur le climat
 - impacts sur la santé
 - principe de proportionnalité
 - suivi des mesures et engagements ...

Les consultations : le public

2

Sa participation :

Obligation prévue par les directives européennes ;
+ Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 ;
+ Article 7 de la Charte de l'environnement.

Trois « piliers » : Information + Participation au processus de décision
+ Accès à la justice

Sa consultation :

- Éventuellement concertation en amont (art. R 300-1 c. urb.) ;
- Enquête publique ou procédure de mise à disposition ;

Composition du dossier de consultation : dossier du projet + étude d'impact / rapport environnemental + avis de l'autorité environnementale ;

Importance du résumé non technique de l'évaluation.

Les consultations : les autres États

2

Convention d'Espoo :

- Procédure de coopération d'État à État
- Prévenir, réduire et combattre les impacts transfrontières
- Échange de bonnes pratiques, coopération sous-régionale → diffusion de l'évaluation environnementale
- Champ d'application (annexe I) : grands projets visés dans la Convention (autoroutes, grands barrages, réacteurs nucléaires, oléoducs et gazoducs, production d'hydrocarbure en mer, déboisement de grandes superficies,...) + d'autres projets si les Parties s'accordent entre elles (sur la base de critères définis en annexe de la Convention)
- Amendement (non encore en vigueur) pour élargir le champ d'application en se calant sur les annexes de la directives 85/337.

+ **Article 7 des directives 85/337/CEE et 2001/42/CE** : lorsqu'un pays constate qu'un projet/plan/programme est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État et/ou lorsqu'un État membre susceptible d'être affecté le demande.

Plan

1 Cadre juridique général de l'évaluation environnementale

2 L'avis de l'autorité environnementale

3 L'articulation des procédures

4 La réforme du droit des études d'impact

Articulation des procédures

Avis de l'AE et procédures d'autorisations multiples (IOTA, PC, ICPE...):

Un avis d'autorité environnementale est lié à une procédure d'autorisation : un même programme de travaux, portant sur un projet global, peut nécessiter plusieurs procédures d'autorisations distinctes donnant chacune lieu à une étude d'impact : cela peut donc entraîner l'intervention de différentes autorités environnementales suivant les autorisations concernées.

→ Lorsque plusieurs procédures d'autorisation s'appliquent à un même projet, il convient donc de vérifier celle(s) qui appelle(nt) par elle-même la réalisation d'une étude d'impact.

3

Articulation des procédures

Études d'impact et évaluations des incidences N2000 :



Une étude concernant toutes les dimensions de l'environnement

Population, faune, flore, sol, eau, air, facteurs climatiques, biens matériels (patrimoine architectural et archéologique), paysage et interrelation entre ces facteurs

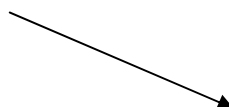


Une étude « ciblée », « appropriée »

Au regard des objectifs de conservation du site

Habitats naturels

Populations d'espèces de faune et de flore sauvage



Cohérence / complémentarité des approches

3

Plan

1 Cadre juridique général de l'évaluation environnementale

2 L'avis de l'autorité environnementale

3 L'articulation des procédures

4 La réforme du droit des études d'impact

Les études d'impact : réforme

Réforme prochaine (2010/2011) de la réglementation des études d'impact :

- Sur le champ des études d'impact : principal apport de la réforme (abandon du seuil financier, introduction d'une liste positive, de seuils techniques et d'un examen au cas par cas)
- Sur le contenu des études d'impact : peu d'évolutions (prise en compte des impacts cumulés)
- Sur le suivi des mesures préconisées par l'étude d'impact (engagement 191 Grenelle) : fixation de ces mesures dans la décision d'autorisation du projet, création d'une police administrative pour en vérifier la mise en œuvre (cf. art. 86 projet de loi Grenelle 2).

Réforme des études d'impact :

Le champ d'application

DISPOSITIF ACTUEL :

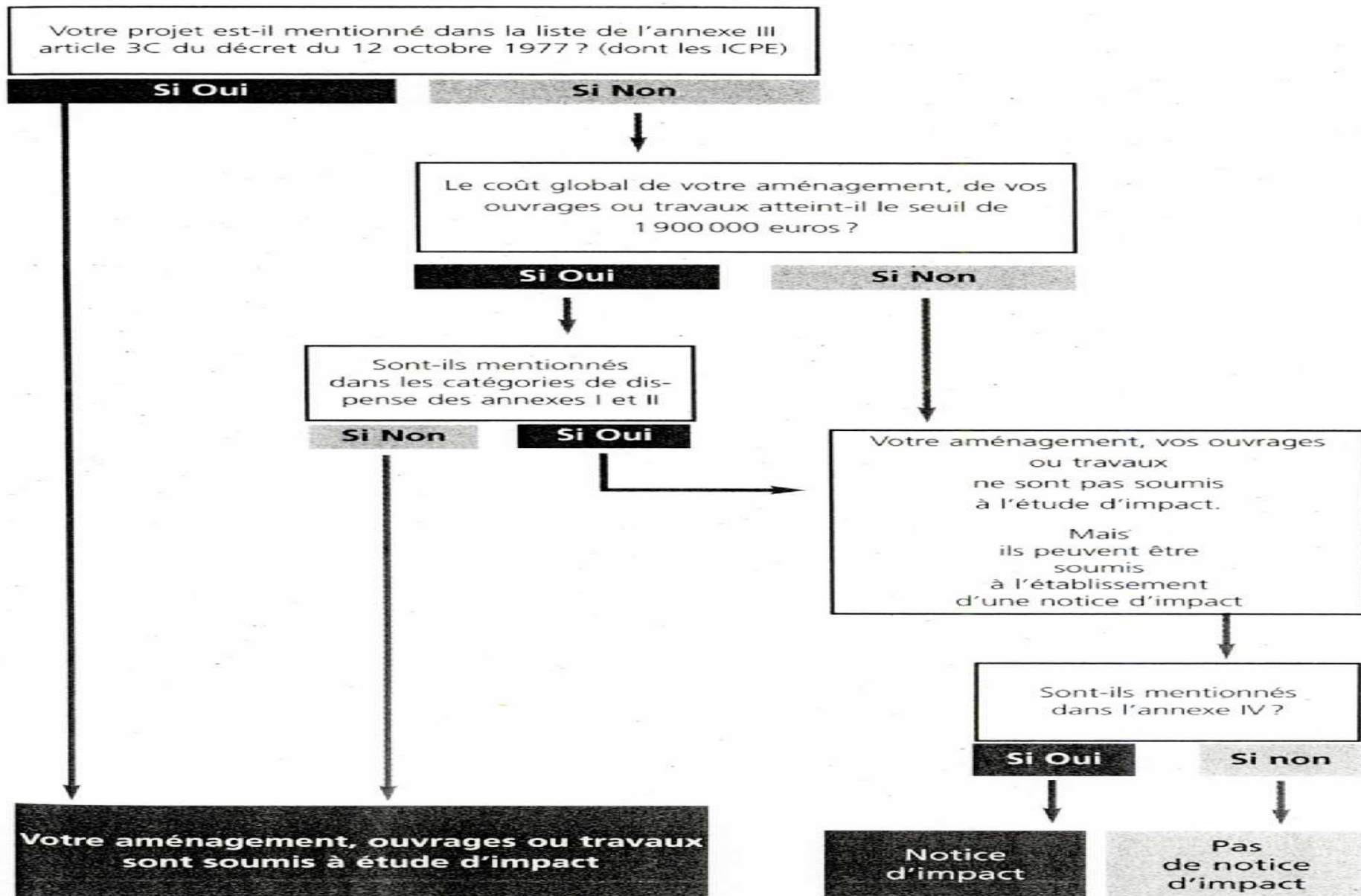
1. Principe : Tous les aménagements et ouvrages sont soumis à étude d'impact (art. R. 122-1 code env.).

2. Seuils d'exclusion/inclusion :

- **Exemptions générales** : projets d'un coût total inférieur à 1,9 M€ (art. R. 122-8 I), travaux d'entretien et de grosses réparations (art. R. 122-4).
- **Exemptions particulières** : projets listés aux articles R. 122-5 et R. 122-6 (ex. ICPE soumises à déclaration)
- **Inclusions** : Projets listés à l'art. R. 122-8. II.

+ art. R. 122-9 : Notice d'impact (mais vouée à disparaître).

Votre projet est-il ou n'est-il pas soumis à l'étude d'impact?



Réforme des études d'impact : champ d'application

A L'AVENIR (2011) – Projet de décret

Catégorie de projet	Seuil de soumission à étude d'impact obligatoire	Seuil de soumission à étude d'impact au cas par cas	Décision de rattachement
Routes	x km	y km	DUP/déclaration de projet
Terrains de camping	x emplacements	y emplacements	Permis d'aménager R. 421-19 code urb

...

4

Les études d'impact : champ d'application

Champ des études d'impacts et champ des enquêtes publiques « Bouchardeau »

Actuellement : Champs qui ne se recouvrent pas exactement. Les projets devant être soumis à enquête publique « Bouchardeau » sont listés à l'art. R. 123-1 code env.

A l'avenir (projet de loi Grenelle 2, art. 90) :

Projets soumis à enquête publique « Bouchardeau » = projets soumis à étude d'impact (sauf ZAC)

→ Champs d'application identiques

4

