

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, EN CHARGE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT



La modernisation du droit de l'environnement

MARS 2017

La modernisation du droit de l'environnement participe à la démarche de simplification du droit de l'environnement tout en maintenant un niveau de protection constant. Elle préconise une démarche par projet, une approche plus locale des enjeux et un recentrage sur les projets potentiellement les plus impactants. Elle prévoit également un accompagnement des maîtres d'ouvrage et une concertation du public le plus en amont possible. Enjeu économique fort, la réussite de ce processus est pour le Ministère de l'environnement une opportunité d'adopter une posture d'administration « *facilitatrice* ».

La feuille de route pour la modernisation du droit de l'environnement, issue des États généraux du même nom de 2013, prévoyait la mise en place de groupes de travail thématiques. Ciblées sur certains points particulièrement sensibles (réforme de l'évaluation environnementale, organisation de l'autorité environnementale, participation du public, faisabilité d'une autorisation environnementale unique), les travaux de ces groupes constituent le socle des réformes (voir encadré en dernière page). Le Conseil national de la transition écologique a été associé à la préparation des textes, au travers de sa commission spécialisée de modernisation du droit de l'environnement.

UNE MEILLEURE PRÉPARATION DU PROJET (1)

Des services de l'État organisés en « mode projet »

Les services de l'État doivent s'organiser en « *mode projet* », et proposer aux maîtres d'ouvrage un interlocuteur technique unique susceptible d'assurer le lien avec l'ensemble des services de l'État concernés. Il s'agit pour l'État d'adopter une « *posture* » d'accompagnement et de faciliter le bon déroulement des procédures en donnant le plus d'informations possible sur ce qui est attendu du maître d'ouvrage.

Zoom sur ... Les échanges préalables

En application de l'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'**autorisation environnementale**, les porteurs de projet pourront désormais solliciter en amont du dépôt de la demande d'autorisation :

- soit des échanges avec les services de l'État dont les modalités sont à ajuster selon le projet et le contexte ;
- soit un certificat de projet, étape plus formelle qui identifie les régimes, décisions et procédures qui relèvent de l'autorité administrative compétente pour l'autorisation environnementale à la date de cette demande. Il précise le contenu attendu du dossier et fixe, en accord avec le porteur de projet, un calendrier d'instruction à titre d'engagement réciproque.

Les échanges préalables et le certificat de projet peuvent donner lieu à une ou plusieurs réunions de travail entre le porteur de projet et les services de l'État.

Cette réforme de l'autorisation environnementale permet aux porteurs de projet de bénéficier d'échanges préliminaires avec les services de l'État pour préparer les demandes d'autorisation et ainsi apporter une meilleure visibilité sur les normes applicables. Elle concrétise un

La modernisation du droit de l'environnement de la conception à la finalisation du projet

Porteur du projet	Conception du projet	Finalisation du projet
Administration	<p>1. Une meilleure préparation du projet (interlocuteur unique – mode projet – séquence ERC – participation du public plus précoce)</p>	<p>2. Des décisions plus transparentes (réforme de l'autorité environnementale) et des procédures proportionnées (approche par projet)</p>	<p>3. Une autorisation environnementale unique : intégration, simplification et sécurisation des procédures</p>

La modernisation du droit de l'environnement

besoin exprimé par les maîtres d'ouvrage lors de l'évaluation des expérimentations « *certificat de projet* » et « *autorisations uniques ICPE et IOTA* » réalisée en 2015.

Une participation du public plus précoce

La concertation du public est renforcée à un stade où les projets peuvent encore évoluer et réduire significativement leur impact sur l'environnement (ordonnance du 3 août 2016 relative à l'information et à la participation du public).

Ce dispositif repose en premier lieu sur les porteurs de projet, incités à organiser volontairement une participation du public, dès le stade des études préliminaires du projet. Sinon, une telle concertation peut être organisée :

- à la demande de l'autorité compétente pour autoriser le projet ;
- à la demande du représentant de l'État suite au droit d'initiative (ouvert à des citoyens, des collectivités et des associations, dans les conditions prévues par l'ordonnance) lorsque les projets bénéficient de subventions publiques à l'investissement au-dessus d'un seuil (qui sera fixé par le décret d'application de l'ordonnance) et pour les projets publics d'un montant supérieur à ce seuil.

En cas de risque de différend, le maître d'ouvrage et une association peuvent demander une conciliation à la Commission nationale du débat public (CNDP).

Zoom sur ... La concertation du public pour les plans, les programmes et les projets

L'élaboration des plans et programmes (schémas directeurs, documents d'urbanisme, schémas sectoriels...) constitue une étape essentielle pour anticiper l'implantation et les caractéristiques des projets susceptibles de s'installer sur le territoire. Aussi, les plans et programmes nationaux sont dorénavant soumis à débat public.

La concertation avec le public est également renforcée en amont pour :

- les projets les plus importants qui font l'objet soit d'une saisine obligatoire de la Commission nationale du débat public (CNDP), soit d'une information pouvant entraîner une saisine de la CNDP ;
- les autres projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale peuvent donner lieu à une concertation préalable.

Pour plus d'informations :

www.developpement-durable.gouv.fr/cadre-participation-du-public-au-titre-du-code-lenvironnement

L'évaluation environnementale, un outil essentiel pour mieux protéger l'environnement

L'ordonnance du 3 août 2016 relative à l'évaluation environnementale rappelle que celle-ci ne se limite pas à la

production d'une étude d'impact : elle s'inscrit dans un processus qui démarre dès le début de l'élaboration du plan, programme ou projet et qui doit permettre de concevoir un plan, programme ou un projet le plus respectueux possible de l'environnement. C'est l'objectif de la **séquence éviter-réduire-compenser (ERC)**, qui est au centre de l'évaluation environnementale et concerne également l'ensemble des autorisations du code de l'environnement. La séquence ERC doit être intégrée le plus tôt possible dans la genèse du projet afin d'optimiser les possibilités d'évitement et de réduction des impacts. Une meilleure articulation entre plan(s)/programme(s) et projet(s) est un moyen privilégié pour anticiper et limiter les impacts sur l'environnement. L'amélioration de la mise en œuvre de la séquence et du suivi des mesures prescrites est indispensable pour prévenir la dégradation de l'environnement et de la biodiversité.

DES DÉCISIONS PLUS TRANSPARENTES, DES PROCÉDURES PROPORTIONNÉES (2)

Des autorités environnementales plus indépendantes

La fonction d'autorité environnementale locale, jusqu'alors exercée par les préfets, relève désormais d'une mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) pour les plans et programmes et pour les projets pour lesquels la saisine de la CNDP est obligatoire.

Les agents des services régionaux de l'État en charge de l'environnement apportent un appui aux MRAe et sont alors placés sous leur autorité fonctionnelle.

Zoom sur ...

Le rôle des autorités environnementales

Les autorités environnementales (AE) rendent des avis sur la qualité des études d'impact des projets ou des rapports d'évaluation environnementale des plans et programmes et sur la manière dont ils prennent en compte l'environnement ; ils sont destinés à éclairer le maître d'ouvrage, le public et l'autorité décisionnaire.

Des évaluations environnementales mieux ciblées

L'approche par « *projet* » et non plus par « *procédure* » permet de mieux évaluer l'ensemble des incidences sur l'environnement et d'éviter des études d'impact redondantes. Dans le cas d'un projet assujéti à plusieurs autorisations, les impacts doivent être évalués dès la première autorisation et au plus tard lors de la dernière autorisation. La possibilité de réaliser des procédures d'évaluation communes ou coordonnées entre plan/programme et projet est prévue.

Les nouvelles dispositions précisent le contenu de la décision d'autorisation d'un projet soumis à évaluation environnementale, en particulier les mesures ERC et la

conclusion motivée de l'autorité compétente. Pour les projets soumis à évaluation environnementale mais ne relevant d'aucun régime d'autorisation existant, c'est l'autorisation environnementale qui s'appliquera. Ces nouvelles dispositions transposent la directive 2014/52/UE et visent à assurer une meilleure conformité au droit de l'Union européenne.

La nouvelle nomenclature (tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement) qui détermine les projets soumis à évaluation environnementale réduit le nombre d'études d'impact systématiques. Elle privilégie l'examen au cas par cas réalisé par l'autorité environnementale, renforçant ainsi une approche plus locale des enjeux et concentrant l'évaluation sur les projets potentiellement les plus impactants.

Des informations plus facilement accessibles

Dès 2018, un portail internet regroupera progressivement l'ensemble des études d'impact. Ce portail offrira au grand public, comme aux maîtres d'ouvrage et aux bureaux d'études, la possibilité de rechercher en ligne l'information sur les études d'impact et les enquêtes publiques.

Le développement d'un outil de géolocalisation des mesures compensatoires et la mise en ligne, courant 2017, d'une cartographie nationale accessible au grand public, aux maîtres d'ouvrage et aux services instructeurs améliorera le suivi de ces mesures.

Des procédures de participation du public clarifiées et modernisées

Les différentes modalités de participation du public à l'élaboration de plans, programmes et projets ainsi qu'à certaines décisions sont harmonisées et clarifiées.

L'enquête publique est modernisée par une dématérialisation accrue et la possibilité de faire des observations par internet, facilitant la participation des citoyens et allégeant ainsi sa mise en œuvre. Les modalités d'enquête publique sont simplifiées ainsi que la réduction de leur durée minimale et de leur prolongation possible. Le recours aux enquêtes publiques uniques est favorisé.

L'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE : UNE INTÉGRATION ET UNE SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES (3)

Une autorisation intégratrice et articulée avec les autres réglementations

Avant la réforme, un même projet pouvait relever simultanément de plusieurs autorisations de l'État. Depuis le 1^{er} mars 2017, un projet donne lieu à un unique dossier, un unique interlocuteur et une unique autorisation environnementale incluant l'ensemble des prescriptions des législations intégrées. Cela permet notamment une meilleure vision globale de tous les enjeux environnementaux d'un projet.

Pour tout projet soumis à autorisation « installation classée » ou « loi sur l'eau », l'autorisation environnementale regroupe également les principales décisions requises de l'État au titre des codes de l'environnement (espèces protégées...), forestier (défrichement), de l'énergie, du patrimoine, des transports et de la défense.

Si le projet est soumis à évaluation environnementale (systématique ou après examen au cas par cas), le dossier doit comporter une étude d'impact ; sinon il comportera une étude d'incidence (celle-ci évalue la prise en compte de l'environnement de façon plus ciblée que l'étude d'impact). L'autorisation environnementale est articulée avec d'autres procédures, notamment celles requises au titre du code de l'urbanisme. Le porteur de projet est libre de choisir le moment où il sollicite un permis de construire, ce dernier peut être délivré avant l'autorisation environnementale mais ne peut être exécuté qu'après la délivrance de cette dernière. Pour les éoliennes, l'autorisation environnementale dispense de permis de construire, tout en conservant le même niveau d'exigence environnementale.

Si le maître d'ouvrage sollicite un certificat de projet, l'analyse d'une possible présence de vestiges archéologiques dans la zone d'implantation sera effectuée, permettant ainsi au porteur de projet d'anticiper.

Des délais d'instruction réduits

Les délais des procédures seront réduits avec un objectif de 9 mois d'instruction dans le cas général contre 12 à 15 mois actuellement, tout en respectant les règles de fond et en protégeant les intérêts fondamentaux visés par l'ensemble des législations intégrées. L'instruction comporte :

- une **phase d'examen** de 4 mois, au cours de laquelle les services et instances consultatives analysent le dossier. La demande d'autorisation peut être rejetée si le projet ne satisfait pas aux règles qui lui sont applicables ;
- une **phase d'enquête publique** de 3 mois, au cours de laquelle les collectivités sont consultées ;
- une **phase de décision** de 2 mois.

Un contentieux modernisé

Le régime contentieux est modernisé, en conciliant le respect du droit au recours des tiers et la sécurité juridique du projet. Le délai de recours est de 2 mois pour le pétitionnaire et de 4 mois pour les tiers, ces délais étant prorogés de 2 mois en cas de recours administratif. Les tiers disposent ultérieurement d'un droit de réclamation s'ils estiment que les prescriptions fixées sont insuffisantes.

L'autorisation environnementale est soumise au régime du plein contentieux, accordant au juge des possibilités de réformation, de régularisation de l'autorisation et le cas échéant portant sur une seule partie de celle-ci. Il s'agit d'une alternative à l'annulation totale en cas d'irrégularité et d'une opportunité pour régulariser plus rapidement, dans le respect des règles de fond.

LES PRINCIPES STRUCTURANTS AYANT GUIDÉ LES RÉFORMES

La modernisation du droit de l'environnement ne doit pas conduire à une forme de dérégulation. L'action des pouvoirs publics en la matière a été inspirée par plusieurs principes :

- **Principe de non-régression** du droit de l'environnement excluant tout abaissement du niveau d'exigence de la protection de l'environnement.
- **Principe d'efficacité et de proportionnalité** : les normes environnementales, quels que soient leur fondement juridique, leur contenu et leur champ d'action, doivent trouver dans des procédures clairement établies les moyens de leur application dans des délais raisonnables et adaptés aux situations.
- **Principe de sécurité juridique** : les règles applicables à un territoire et à la réalisation d'un projet doivent être plus claires, mieux connues, plus prévisibles. Les procédures doivent être plus cohérentes et donc mieux articulées entre elles. Elles doivent jouer leur rôle de protection et d'équilibre des divers intérêts dans un souci d'équité sociale et environnementale, mais aussi économique afin de donner les mêmes opportunités à tous.
- **Principe d'effectivité** : le respect des objectifs de protection impose que les normes prescrites soient appliquées dans des délais raisonnables et que leur méconnaissance soit sanctionnée de manière adéquate et concrète.

LES GROUPES DE TRAVAIL ET LEURS PROPOSITIONS

La feuille de route de modernisation du droit de l'environnement prévoyait la mise en place de groupes de travail chargés de formuler des propositions.

La commission consacrée à la démocratie environnementale, présidée par A. Richard, faisait suite aux travaux du groupe de travail présidé par G. Monédiaire. Son rapport remis en juin 2015 comporte des recommandations pour améliorer le dialogue environnemental et la participation des citoyens aux décisions concernant l'environnement.

→ Ses propositions ont abouti à l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et à ses décrets d'application, ainsi qu'à l'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 décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, et à son décret d'application en cours d'élaboration.

Le groupe consacré à l'évaluation environnementale, présidé par J. Vernier, a remis son rapport en avril 2015. Il formule des recommandations relatives à l'organisation des autorités environnementales locales et aux règles de l'évaluation environnementale des plans, programmes et projets.

→ Ses propositions ont abouti au décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale, à l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 et au décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatifs à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

Le groupe de travail relatif à la séquence « éviter-réduire-compenser » présidé par R. Dubois, a remis son rapport en janvier 2015. Il formule, à droit constant, des propositions d'amélioration de la mise en œuvre de la séquence.

→ Ses propositions ont abouti à un programme de travail comportant des outils (géolocalisation des mesures compensatoires), des guides méthodologiques, une charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale ainsi que des formations.

Le groupe de travail consacré au suivi des expérimentations (autorisation unique installation classée, autorisation unique "loi sur l'eau", certificat de projet) et à la fusion des autorisations, présidé par J.-P. Duport, a remis son rapport en février 2016. Il propose, sur la base de retours d'expérimentation, de les généraliser sous la forme d'une « autorisation environnementale ».

→ Ses propositions ont abouti à l'ordonnance n° 2017-80 et aux décrets n° 2017-81 et n° 2017-82 du 26 janvier 2017 relatifs à l'autorisation environnementale.

Directrice de la publication : Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire général au développement durable

Rédactrice en chef : Laurence Demeulenaere

Auteurs : Valéry Lemaitre, Philippe Rogier

Dépôt légal : mars 2017

ISSN : 2552-2272

commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Sous-direction de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques (IDPP)

Tour Séquoia

92055 La Défense cedex

Courriel : Idddpp.Seei.Cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.developpement-durable.gouv.fr

