

Modernisation du droit de l'environnement

« Moderniser l'évaluation environnementale »

Rapport établi par Jacques Vernier, Président du groupe de travail

Mars 2015

Table des matières

Synthèse.....	3
Première partie : l'évaluation environnementale des projets (étude d'impact) . . .	5
I. Constat, diagnostic.....	6
1. Les critiques du régime de « l'examen au cas par cas ».....	6
1.1 Au regard des retours d'expérience.....	6
1.2 Au regard de la conformité au droit européen.....	7
2. Les critiques de « sur-transposition ».....	8
II. Les difficultés concrètes recensées et pistes de solution proposées.....	10
1. Propositions principales.....	10
2. Autres propositions.....	14
3. Les travaux restant à conduire.....	15
Deuxième partie : l'autorité environnementale (AE).....	16
I. Rappel du droit de l'Union.....	16
II. Bref rappel du droit interne.....	17
2.1. L'autorité environnementale et les plans programmes.....	18
2.2. L'autorité environnementale et les projets.....	18
Annexe 1 : Lettre de mission.....	20
Annexe 2 : Composition prévue du groupe de travail, moderniser l'évaluation environnementale.....	21
Annexe 3 : Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à la possibilité de fixer des seuils pour des projets relevant de l'annexe II à la directive 2011/92/UE (ex. directive 85/337/CEE).....	22
Annexe 4 : Extraits de jurisprudence de la CJUE sur l'élaboration des seuils.....	25
Annexe 5 : études d'impact : propositions pour la réunion du groupe de travail « modernisation de l'évaluation environnementale » du 29 septembre 2014.....	29
Annexe 6 : Propositions rédactionnelles en vue de la réunion du GT « modernisation de l'évaluation environnementale » du 15/12/14.....	33
Annexe 7 : Réunion des parties prenantes du 29 septembre 2014.....	40
Annexe 8 : Réunion du 13 novembre 2014 – Autorité environnementale.....	56
Annexe 9 : CR réunion du 15 décembre 2014.....	66
Annexe 10 : Tableau récapitulatif des contributions GT du 29 septembre 2014.....	75

Synthèse

Le groupe s'est penché :

- d'une part sur la question de l'évaluation environnementale des projets (étude d'impact) ;
- d'autre part sur la question de l'autorité environnementale.

En ce qui concerne les études d'impact, il a d'abord été constaté qu'après deux ans d'expérience, et contrairement aux craintes émises lors de sa création, le régime dit du « cas par cas » n'a introduit ni alourdissement des procédures ni allongement des délais. (Pour rappel les législations européenne et française prévoient que pour certains projets, d'ampleur « intermédiaire », l'étude d'impact n'est demandée qu'après un examen « au cas par cas ». Dans ce cas, l'autorité environnementale examine, au regard des critères de l'annexe III de la directive, si une étude d'impact est nécessaire. Elle rend une décision en principe explicite et motivée, susceptible de recours).

Par ailleurs cinq propositions principales ont émergé parmi lesquelles :

- une entrée par « projet » qui devrait répondre à la fois à une simplification du droit en réduisant le nombre d'études d'impact pour un même projet et à la volonté des associations de protection de l'environnement de disposer d'une vision globale des projets envisagés ;
- la reprise des définitions de la directive 2011/92 modifiée et la suppression de la notion de « programme de travaux » : il est proposé en contrepartie de cette suppression que la définition du « projet » issue de la directive soit reprise en droit français et complétée, afin de respecter l'esprit du droit de l'Union qui empêche le « saucissonnage » ou le fractionnement des projets ;
- la mise en œuvre d'une « clause-filet » permettant de déclencher une étude d'impact, même en-dessous des seuils, lorsque le milieu naturel est sensible. Cette mesure semble indispensable au regard des exigences du droit européen (il faut noter sur ce point la constance de la jurisprudence de la Cour de justice). Loin d'être une complexité supplémentaire, cette « clause-filet », qui devrait être d'application exceptionnelle, assurera au contraire la sécurité juridique des projets ;
- la mise en place, en l'absence d'une procédure adéquate, d'une procédure d'autorisation « supplétive » à même de porter les mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les effets négatifs notables et à être précédée d'une participation du public ;
- des dispositions relatives à l'actualisation. Sur cette question complexe, qui mériterait des réflexions complémentaires, il existe un assez large consensus (pas total ...) pour que l'étude d'impact d'un projet soit actualisée, en cas de changement de circonstance de droit ou de faits.

Compte tenu des délais, outre l'actualisation, un certain nombre d'autres points aurait mérité un approfondissement parmi lesquels, la nomenclature des études d'impact, la rédaction des procédures coordonnées (entre les législations relatives à l'évaluation environnementale et celles relative à Natura 2000 et aux IOTA, entre les études d'impact de « projets » et l'évaluation environnementale des « plans et programmes »), la transposition de la directive 2014/52/UE, ou encore l'accréditation des bureaux d'études.

En ce qui concerne l'autorité environnementale, deux propositions principales ont émergé :

- faire en sorte, pour les « plans-programmes », que l'autorité environnementale soit distincte de l'autorité qui a élaboré le plan-programme, ce qui conduirait, par exemple, à transférer à l'autorité environnementale nationale (l'Ae-CGEDD) l'évaluation des plans-programmes régionaux ou départementaux co-élaborés par l'Etat ;

- distinguer, pour les « projets », l'autorité qui autorise le projet de l'autorité qui en fait l'évaluation environnementale, afin de prévenir tout conflit d'intérêts. L'autorité environnementale pourrait dans cette optique être confiée, non plus aux préfets, mais à des délégués régionaux de l'Autorité environnementale nationale, par exemple les inspecteurs généraux territoriaux.

La Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, dans sa lettre de mission, en date du 12 septembre 2014, m'a confié la présidence du groupe de travail « Moderniser l'évaluation environnementale » dont la mission consiste à élaborer des propositions en vue de :

- clarifier et simplifier la mise en œuvre du régime des études d'impact, notamment pour celles qui relèvent de la catégorie dite du cas par cas, sur la base des retours d'expérience ;
- améliorer l'organisation et l'indépendance de l'autorité environnementale, par une meilleure adéquation entre les enjeux des projets, le mode d'organisation et la dévolution des compétences d'autorité environnementale.

Le groupe de travail, qui s'est réuni à trois reprises, le 29 septembre, le 13 novembre (sujet de l'autorité environnementale) et le 15 décembre 2014 (étude d'impact) s'est efforcé de travailler en gardant à l'esprit les principes de la feuille de route à savoir : non régression du droit de l'environnement, efficacité et proportionnalité, sécurité juridique et effectivité. Les réunions avec les parties prenantes ont été précédées de réunions interservices (3 et 8 juillet 2014, 15 septembre 2014).

Le groupe de travail a été informé que ses réflexions devaient être menées en ayant également à l'esprit les éléments de contexte suivants :

- la directive 2014/54/UE, qui modifie la directive 2011/92/UE¹, et doit être transposée avant le 16 mai 2017 ;
- un contexte de pré-contentieux européen portant à la fois sur les directives 2011/92/UE et sur les directives 2001/42/CE² ;
- la volonté du Gouvernement de simplifier les procédures.

Chacune des réunions a été précédée de l'envoi de documents de travail et chaque proposition formulée, étayée et justifiée, notamment au regard du respect du droit de l'Union ou dans le souci de commencer à transposer la future directive.

Les difficultés soulevées dans le cadre des États généraux relatives notamment à l'examen au « cas par cas » et faisant état d'une « sur-transposition » ont été rappelées afin de se mettre d'accord sur un état des lieux et un diagnostic partagé et afin que des réponses puissent être apportées dans le souci d'un meilleur respect du droit de l'Union et en anticipant, autant que faire se peut, la nouvelle directive 2014/52/UE³.

Le présent rapport se décline en deux parties, la première étant relative à l'évaluation environnementale des projets (étude d'impact) et la seconde à l'autorité environnementale. Les questions relatives au champ de l'évaluation environnementale des plans et programmes n'ont pu être abordées au sein du présent groupe.

¹Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (version consolidée de la directive 85/337) dite « directive projets »;

²Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement « dite directive plans/programmes ».

³Cette directive, qui modifie et remplace la directive 2011/92/UE (les annexes I et II restent inchangées), doit être transposée avant le 16 mai 2017.

I. Constat, diagnostic

1. Les critiques du régime de « l'examen au cas par cas »

Pour rappel, les textes français⁴ de transposition de la directive 2011/92/UE « dite projets » prévoient trois situations selon les projets :

- étude d'impact systematique,
- examen au cas par cas de la nécessité ou non d'une étude d'impact,
- pas d'étude d'impact en dessous de certains seuils.

L'introduction d'un « examen au cas par cas » par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 a été tout spécialement mise en cause, notamment par le rapport Labetoulle remis le 23 avril 2013. Ce rapport énonce ainsi que « *les procédures préalables à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme sont de plus en plus lourdes, de plus en plus longues et de plus en plus difficiles à maîtriser pour les porteurs de projets ; ce qu'illustre, de manière paroxystique, l'introduction à l'article L. 122-1 du code de l'environnement, par l'article 230 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, d'un régime d'examen au cas par cas de la nécessité que les projets soient précédés d'une étude d'impact sur l'environnement ou la santé humaine, conformément aux objectifs poursuivis par une directive européenne* ».

Un autre grief, fréquemment avancé, est que la nécessité de recourir à un examen « au cas par cas » puis de soumettre un dossier à l'autorité environnementale pour qu'elle examine si le projet justifie ou non la production d'une étude d'impact conduit à rallonger la procédure, le maître d'ouvrage devant attendre la réponse de celle-ci alors que les seuils lui permettent de connaître en amont ses obligations.

Au regard de ces critiques, que faut-il penser de ce régime :

- d'une part au regard du retour d'expérience,
- d'autre part au regard de sa conformité au droit européen ?

1.1 Au regard des retours d'expérience

Il apparaît que les craintes ou critiques généralement formulées, notamment l'accroissement de la longueur des procédures et des risques contentieux, ne se vérifient pas à la lumière des faits, même si certains seuils et critères, en urbanisme tout particulièrement, sont en effet particulièrement peu clairs et ont pu engendrer des difficultés spécifiques pour ce type de projets.

En 2013, première année pleine d'application de la réforme, on constate que 407 projets sur 4866 examinés par les DREAL ont donné lieu à une étude d'impact, soit un taux de soumission de 9,1 %. Ce taux s'établit même à 8,3 % après les recours gracieux. Quant aux délais de réponse, ils ont été tenus dans 99,3 % des cas et on ne décompte donc que 36 décisions tacites.

En application du IV de l'article R. 122-3 du code de l'environnement « *L'absence de réponse au terme du délai de 35 jours vaut obligation de faire une étude d'impact* »⁵. Cette disposition est particulièrement critiquée par un certain nombre de maîtres d'ouvrage. Le MEDEF propose de permettre une prolongation du délai de réponse (actuellement 35 jours) afin que toute demande donne lieu à une réponse explicite. Cette proposition ne fait

⁴Articles L. 122-1 et R.122-1 et suivants du code de l'environnement et article L. 512-7-2 du code de l'environnement pour l'enregistrement

⁵La décision de cas par cas est en principe une décision explicite et motivée. Il a paru nécessaire toutefois de prévoir les cas (rares) où l'administration n'était ponctuellement pas en capacité (pour des raisons liées à la charge de travail par exemple) de répondre dans ce délai. Une décision implicite de dispense d'étude d'impact n'est pas compatible avec le droit européen. La décision implicite imposant au maître d'ouvrage de faire une étude d'impact peut être attaquée devant le juge. L'obligation de déposer un recours administratif préalable au recours contentieux permet, dans bien des cas, l'octroi d'une décision explicite (confirmant ou infirmant) la décision implicite de réaliser une étude d'impact.

cependant pas consensus car elle risquerait d'allonger les délais de réponse dans 99% des cas.

Les critiques relatives à la longueur des procédures liées au « cas par cas » paraissent donc infondées puisque la demande d'examen au cas par cas conduit le plus souvent à exonérer d'étude d'impact un projet relevant du champ de la directive.

L'examen au cas par cas intervient avant le début de tout processus décisionnel, le formulaire⁶ et la notice que le maître d'ouvrage a à remplir doivent lui permettre de s'interroger, dès ce stade (très en amont du dépôt de la demande d'autorisation), sur les éventuels effets de son projet sur l'environnement et les mesures à envisager pour les éviter et les réduire.

En outre, rien n'empêche un maître d'ouvrage de décider de ne pas attendre l'avis de l'autorité environnementale. Il peut parfaitement décider de faire une étude d'impact, s'il pense que son projet est susceptible d'avoir des incidences notables (au regard des critères de l'annexe III), qu'il ne pourra éviter ou réduire totalement (certains maîtres d'ouvrage le font), ce qui lui enlève toute incertitude.

La décision de l'autorité environnementale intervient, par ailleurs, dans un délai de 35 jours et, dans un grand nombre de cas, le projet est dispensé d'étude d'impact, ce qui réduit in fine les délais d'obtention de la décision. Enfin, dans le cas où une étude d'impact est demandée, comme la demande d'examen au cas par cas doit être formulée avant la mise en route du processus décisionnel, le maître d'ouvrage n'est en principe pas retardé.

Quant à la critique sur l'insécurité juridique potentielle, elle semble être, elle aussi, tout aussi peu fondée puisque, sur l'année 2013, seuls 7 recours contentieux ont été dénombrés depuis le 1^{er} juin 2012. Pour les projets entrant dans le champ de la directive susvisée le « cas par cas » conduisant, le plus souvent, à une exemption d'étude d'impact, l'examen « au cas par cas » n'alourdit pas la procédure mais réduit au contraire la charge pour les porteurs de projet tout en leur permettant de sécuriser juridiquement celui-ci.

Une critique relative à l'examen au cas par cas porte également sur la charge de travail qu'il crée dans les services d'évaluation environnementale avec le risque de mobiliser ceux-ci de façon excessive, sur des projets a priori sans enjeux, au détriment des projets présentant de plus forts enjeux environnementaux. La fixation de seuils pertinents doit permettre de limiter ce risque, ce qui rejoint l'objectif de simplification pour les porteurs de projets.

1.2 Au regard de la conformité au droit européen

Il paraît utile de rappeler d'une part les termes de la directive n° 2011/92/UE, d'autre part la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (cf fiche de jurisprudence jointe). L'article 4, paragraphe 2, de la directive « projets » indique que « ... pour les projets énumérés à l'annexe II, les États membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10. Les États membres procèdent à cette détermination :

a) sur la base d'un examen cas par cas ;

ou

b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre.

Les États membres peuvent décider d'appliquer les deux procédures visées aux points a) et b) ».

Le paragraphe 3 de cet article précise que « Pour l'examen cas par cas ou la fixation des seuils ou critères en application du paragraphe 2, il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III ».

Pour rappel, les dits critères sont au nombre de trois : caractéristiques du projet, localisation du projet, impact potentiel du projet. L'annexe III décline, pour chacun de ces critères, les éléments principaux à prendre en compte pour appréhender l'impact potentiel du projet. Ces

⁶Cerfa n° 14734*02

éléments sont donc à examiner avant de pouvoir exempter, en fonction de seuils ou critères ou après un examen au « cas par cas », un projet⁷ d'étude d'impact.

En théorie le droit de l'Union européenne n'impose pas aux Etats membres de recourir obligatoirement à une procédure de « cas par cas », le recours à des seuils ou critères fixés par l'Etat membre étant théoriquement possible pour autant que les seuils et critères ne permettent pas d'exempter systématiquement un projet d'étude d'impact. Ces seuils et critères devant être établis de manière à prendre en compte les critères très larges de l'annexe III, ce qui est en pratique impossible (sauf à avoir des seuils « à zéro »), on doit donc considérer que le droit européen impose de fait l'obligation de procéder à une « détermination » préalable (« examen au cas par cas » en droit français) et démontrer que cette « détermination » a bien été faite. La jurisprudence est claire, établie et constante (cf. fiche annexe).

Une analyse qui consisterait à croire qu'en dessous de seuils quantitatifs ou dimensionnels de soumission, les projets (de l'annexe II) pourraient être automatiquement dispensés (sans tenir compte de leur « localisation⁸ » ni de leur « impact potentiel »), serait contraire au droit de l'Union et source d'insécurité juridique majeure, tant pour l'Etat membre que pour les porteurs de projets. Comme l'indique en effet Marc Clément⁹ : « *En pratique, il faut considérer qu'il est impossible d'adopter un seuil ou un critère qui réponde à ces exigences : tout projet est potentiellement susceptible d'affecter l'environnement soit par sa localisation, soit par ses effets cumulés. Ces seuils et critères auront donc un caractère indicatif mais devront toujours permettre aux autorités de demander une étude d'incidences.* »

Dès lors, le maintien d'un examen au cas par cas, seul ou en complément de seuils (pour les projets de l'annexe II), voire son développement, paraît utile et nécessaire à une transposition efficiente du droit de l'Union.

La directive 2014/52/UE confirme le rôle et l'intérêt du « cas par cas ».

2. Les critiques de « sur-transposition »

« *Les Etats membres ont la faculté d'établir des mesures de protection plus strictes conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* »¹⁰. Il n'existe donc pas juridiquement de « sur-transposition ».

Au-delà de ces éléments généraux, on constate que le droit français va en effet au-delà, pour un certain nombre de projets, des obligations strictes de la directive.

Cette « sur-protection » s'explique par l'antériorité du droit français par rapport à celle-ci¹¹ et par le fait que la loi n°2010-788 « Grenelle » ne s'est pas inscrite dans un objectif de diminution des protections. La lettre de mission du Président du présent groupe de travail du 12 septembre 2014 précise d'ailleurs que ses propositions doivent respecter le principe de « non-régression du droit de l'environnement ». On peut aussi constater que si certains projets, cas des giratoires, par exemple ne sont pas listés en soi par la directive, il est clair qu'ils s'inscrivent en général dans des travaux d'amélioration de travaux routiers et entrent, à ce titre, dans le champ du droit de l'Union.

⁷Relevant de l'Annexe II.

⁸Cf Commission contre Espagne, même des critères de localisation peuvent ne pas être pertinents.

⁹Cf Marc Clément, « Droit européen de l'environnement » éd. Larcier, jurisprudence commentée (observations sous arrêt Kraaijeveld).

¹⁰Considérant 1 de la directive 2014/52/UE.

¹¹Il est utile en outre de se rappeler qu'en France, le droit des études d'impact date de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, bien antérieure au droit de l'Union. Il est possible de considérer que la loi n° 2010-788 « Grenelle », en listant précisément et limitativement le champ des projets soumis à étude d'impact, a quelque part réduit la protection au regard du droit antérieur qui posait le principe de la soumission des projets à étude d'impact listant les exemptions et leurs conditions (certes multipliées au fil du temps).

Le tableau de l'article R. 122-2 du code de l'environnement listant les projets soumis, la liste de ceux-ci et les seuils retenus concentrent un certain nombre des griefs de « surtransposition ». Parallèlement aux travaux du groupe de travail, le CGDD (commissariat général au développement durable) a donc entrepris des négociations bilatérales avec les administrations concernées pour un réexamen, dans le respect du droit de l'Union, de ce tableau et des seuils de certaines rubriques.

Cependant, si le grief de « sur-transposition » paraît justifié dans certains cas, le grief de sous-transposition est, quant à lui, mis en avant par la Commission européenne dans sa demande de renseignements.

Elle relève notamment des écarts de transposition tendant à restreindre le champ d'application de la directive et rappelle que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé qu'aucun projet inscrit à l'annexe II ne pouvait être soustrait d'office des procédures prévues à la directive « projets » : « *Il résulte ainsi nécessairement des objectifs de la directive 85/337¹² que les autorités nationales compétentes, saisies d'une demande d'autorisation d'un projet relevant de l'annexe II de cette directive, doivent se livrer à un examen particulier du point de savoir si, compte tenu des critères figurant à l'annexe III de ladite directive, il doit être procédé à une EIE* » (CJCE 30 avril 2009, aff. C-75/08, Christopher Mellor).

Il ressort dès lors de l'analyse de la situation actuelle un triple constat :

- « sur-transposition »¹³ pour certaines activités ;
- sous-transposition pour certaines activités du fait de l'existence de seuils d'exclusion, alors que, pour la Cour de justice de l'Union européenne, en dessous des seuils, même très bas, les projets peuvent avoir un impact significatif sur l'environnement ;
- écarts de transposition : pour certains travaux, l'entrée est bien par projet (routes, etc.) mais, pour certaines lignes du tableau, l'entrée n'est pas par « descriptif » du projet mais par « procédure », ce qui conduit à un écart de transposition puisque les annexes de la directive européenne sont, elles, bien construites sur une entrée par « projet » (ce qui peut conduire à faire plusieurs études d'impact pour des projets qui seraient concernés par plusieurs procédures, notamment pour les projets s'étendant sur une longue durée).

En conclusion, un examen du tableau de l'article R. 122-2 du code de l'environnement doit être fait afin de cibler au mieux les projets entrant dans le champ de la directive.

Le triple souci d'une application effective du droit de l'Union, de la simplification des procédures mais aussi du maintien d'un haut niveau de protection du droit de l'environnement doit guider les choix dans les seuils retenus.

Certains seuils actuels qui semblent (sous réserve d'une vérification approfondie), sensiblement inférieurs aux seuils des Etats membres voisins, pourraient être relevés. On peut par ailleurs légitimement s'interroger sur la nécessité d'assujettir à étude d'impact certaines ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement) ou certains IOTA (installations et ouvrages de prélèvement et de rejets d'eau).

D'un autre côté, il convient de maintenir pour certains projets, même hors champ de la directive, l'exigence d'une étude d'impact, dès lors que celle-ci est jugée nécessaire pour maintenir un haut degré de protection de l'environnement. Dans tous les cas de figure, un examen minutieux de la nomenclature est à opérer.

Par ailleurs, l'introduction d'une « clause filet » pour « rattraper » certains projets en dessous des seuils paraît indispensable pour assurer une bonne transposition et sécuriser ceux-ci (cf. ci-après).

¹²Codifiée 2011/92/UE

¹³Le mot est entre guillemets, cette notion n'est pas juridiquement exacte.

II. Les difficultés concrètes recensées et pistes de solution proposées

1. Propositions principales

L'un des reproches le plus couramment fait au droit des études d'impact est la complexité du tableau de l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Comme indiqué, cette complexité est due, en partie, au fait que les annexes de la directive ont une entrée par « projet » alors que l'article R. 122-2 privilégie, souvent, une entrée par « procédure ». Cette entrée n'est guère logique car un projet doit nécessiter une étude d'impact en raison de ses caractéristiques et de son impact potentiel sur le milieu naturel et non pas seulement au regard de son régime administratif¹⁴.

Outre des difficultés pour assurer une bonne transposition de la directive, cette situation entraîne, lorsque plusieurs autorisations sont nécessaires pour un même projet, la production à plusieurs reprises de l'étude d'impact complétée, si nécessaire, au regard de chaque autorisation concernée.

> Il est donc proposé de privilégier une entrée par « projet » et non plus par « procédure » (Proposition n°1).

Cette proposition évoquée lors de la réunion du 29 septembre 2014 (*proposition 1.d du document pour la réunion du 29 septembre*) se décline essentiellement de deux manières :

- par la reprise dans le droit national, autant que possible, des items des annexes I et II de la directive ;
- par la suppression, autant que possible, dans le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, d'une part des références aux régimes d'autorisation, d'autre part aux entrées par autorisation (permis de construire, ZAC, etc.). Le CGDD considère que la suppression de toute entrée par « autorisation » est indispensable pour mettre fin à certaines complexités actuelles.

Cette mesure respecte l'esprit de la directive, évite des situations de non-conformité avec le droit de l'Union et permet des simplifications (lorsqu'un projet relève de plusieurs autorisations par exemple). Elle simplifiera par ailleurs les obligations de rapportage prévues par l'article 12 de la directive 2014/52/UE.

> Reprendre les définitions de la directive et supprimer la notion de « programme de travaux » (Proposition n°2).

La notion de « programme de travaux » a été introduite il y a une trentaine d'années pour favoriser la prise en compte de l'ensemble des composantes d'un projet. Il lui a souvent été reproché de constituer une disposition du droit national ne trouvant pas de fondement dans la directive, d'être difficile d'application et peu effective. Il est envisagé de la supprimer et de reprendre *in extenso* en droit français les définitions de la directive, notamment « projet » (indispensable pour supprimer la notion de programme de travaux), « maître d'ouvrage », « autorisation » et la nouvelle définition de la directive 2014/52/UE concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement en proposant une mise en œuvre différée pour la « conclusion motivée ».

Afin que la simplification ne soit pas synonyme de régression, il est proposé en contrepartie de la suppression du « programme de travaux » que la définition du « projet » issue de la directive soit reprise en droit français et complétée, afin de respecter l'esprit du droit de l'Union qui empêche le « saucissonnage » ou le fractionnement des projets. L'étude d'impact doit appréhender le projet dans sa globalité (défrichement, construction et exploitation par exemple) et non fractionné par procédure. La rédaction de ce complément de définition n'est pas totalement finalisée.

¹⁴Ainsi, en effet, une ZAC n'a aucun impact sur l'environnement car, en soi, elle n'est qu'une procédure. En revanche, c'est l'impact potentiel sur l'environnement de l'aménagement et éventuellement des projets envisagés dans le périmètre de celle-ci qu'il convient d'apprécier, que ces travaux soient réalisés via une ZAC, un lotissement ou des permis de construire.

On notera que le MEDEF s'était inquiété de savoir ce que recouvrait concrètement la notion de « projet ». La réponse précisant que cette notion s'appliquait aux projets visés à l'article R. 122-2 a levé cette inquiétude.

> Création d'une « clause filet » (Proposition n°3)

Le groupe a été amené à discuter de l'existence des seuils, en dessous desquels un projet serait purement et simplement dispensé d'étude d'impact.

Si l'objectif de simplification conduit à maintenir voire à relever certains seuils, il doit être tenu compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne selon laquelle tout projet dans le champ de la directive¹⁵ ne peut être exclu *a priori* de l'examen au cas par cas. Comme déjà rappelé, une exemption au regard de la seule dimension des projets, ou justifiée par d'autres critères que ceux de l'annexe III, ne permet pas de respecter la directive pour les projets relevant du champ de celle-ci. La jurisprudence de la CJUE sur ce point est ancienne, stable et confirmée par de nombreux arrêts.

La jurisprudence de la CJUE (cf annexe) donne aussi des pistes pour établir les critères, le seul critère dimensionnel n'étant pas satisfaisant. La mise en œuvre de seuils multi-critères risque toutefois d'être considérée comme difficilement compatible avec l'objectif de simplification.

Le consensus paraît toutefois général pour admettre la nécessité de seuils d'exclusion (pour les projets relevant de l'annexe II), ne serait-ce que pour une raison liée à la charge de travail des services, de faisabilité ou des raisons de concurrence. Pour autant, comme indiqué, cette faculté n'étant théoriquement pas ouverte par le droit de l'Union (pour lequel les seuils ne sont de fait qu'indicatifs), l'introduction d'une « clause-filet » (suggestion faite par la Commission) semble une solution permettant de concilier sécurité juridique des projets et respect du droit de l'Union, à l'image de ce qui existe déjà dans le dispositif Natura 2000. Il conviendrait cependant que les seuils ne soient pas trop élevés, car la clause-filet risquerait alors d'être trop souvent utilisée, alors qu'il serait souhaitable que cette clause ne soit appelée à jouer qu'exceptionnellement.

Au regard des éléments transmis (fiche de jurisprudence), les parties prenantes (notamment le MEDEF, les associations de protection de l'environnement, et les services consultés) ont pour la plupart admis la nécessité d'introduire une telle « clause-filet » à la fois au regard des problèmes de transposition et parce que l'absence d'une telle clause ne garantit pas la sécurité juridique des projets. La FNSEA y est opposée, sauf à augmenter les seuils pour les élevages au niveau de l'annexe I de la directive. La conséquence serait un « cas par cas » ou une clause-filet très large en deçà des seuils de soumission automatique, les installations d'élevage intensif étant visées à l'Annexe II (point 1, e) de la directive 2011/92/UE ainsi que par la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, dite « IED ».

Le maintien de la situation actuelle (sans clause-filet) ne garantit pas la sécurité juridique des projets. Le principe d'effectivité du droit de l'Union et le principe de coopération loyale ont donné lieu à des développements jurisprudentiels selon lequel *« il incombe au juge national d'établir s'il existe en droit interne la possibilité de retirer ou suspendre une autorisation déjà accordée afin de soumettre ce projet à une évaluation de ses incidences sur l'environnement, conformément aux exigences de la directive 85/337¹⁶, ou à titre alternatif, si le particulier y consent, la possibilité pour ce dernier de réclamer réclamation du préjudice subi* (arrêt Wells, CJUE, 7 janvier 2004, C-201/02, point 65). Cette jurisprudence est établie.

Si le principe de la clause-filet paraît faire consensus, les modalités de sa mise en œuvre méritent encore discussion. La disposition envisagée consiste, en deçà des seuils de soumission, à prévoir une saisine de l'autorité environnementale pour savoir si une étude d'impact est nécessaire ou non. Le régime de l'examen « au cas par cas » serait, dans cette hypothèse, très simplifié, sans formulaire, la décision étant rendue dans un délai plus court

¹⁵ Il s'agit ici des projets de l'annexe II, les projets de l'annexe I étant obligatoirement soumis à une étude d'impact.

¹⁶ Renumérotée 2011/92/UE.

(15 jours au lieu de 35). Seuls seraient concernés les projets entrant strictement dans le champ de la directive 2011/92/UE et dont les caractéristiques sont inférieures aux seuils du « cas par cas » ou d'étude d'impact systématique dans l'hypothèse où, pour certains items, le choix serait fait de rester sur un système de seuils. Ces derniers doivent donc, comme déjà indiqué ci-dessus, être dimensionnés de telle sorte que la clause-filet n'ait à être actionnée que de façon exceptionnelle.

Sont encore en discussion :

- le moment où il serait possible de déclencher cette clause-filet : elle pourrait l'être dans un délai déterminé à compter du premier acte public relatif au projet concerné. S'il est souhaitable que cette action intervienne le plus en amont possible, il ne paraît pas possible de le garantir, sauf à instaurer une obligation administrative de déclaration précoce de tous les projets concernés, ce qui paraît disproportionné par rapport à l'objectif visé. Il ne peut donc pas être exclu que la clause-filet soit actionnée à un stade avancé des procédures. FNE souligne que son objectif n'est pas une remise en cause des projets concernés, mais une évaluation de leurs impacts et la prise de mesures pour y remédier (« Eviter-Réduire-Compenser »), elle établit un parallèle avec les prescriptions complémentaires qu'il est toujours possible d'édicter à un stade assez avancé de la procédure dans les régimes ICPE ou IOTA.
- les acteurs pouvant solliciter l'application de la clause-filet : s'il ne fait aucun doute que le maître d'ouvrage et l'autorité compétente doivent pouvoir actionner celle-ci, la possibilité pour des tiers, même limités à des associations agréées de protection de l'environnement, n'est pas consensuelle. Dans ce dernier cas, resterait d'ailleurs à déterminer si le tiers pourrait saisir directement l'autorité environnementale, ou s'il devrait passer par le « filtre » de l'autorité administrative compétente.

Conclusion sur ce point : la proposition de création d'une clause-filet peut à première vue ne pas sembler s'inscrire dans la démarche de simplification. Elle paraît pour autant nécessaire au regard de nos obligations européennes et de nature à sécuriser juridiquement les projets. La Commission des pétitions (commission du Parlement européen) peut en effet être saisie directement par tout citoyen s'il pense qu'un Etat membre, des autorités locales ou une autre institution a violé ses droits et les règles communautaires. Ce recours est fréquent en droit de l'environnement et conduit la Commission européenne à adresser une demande de renseignement à l'État-membre qui est tenu de répondre.

> La nécessité d'une autorisation « par défaut » (Proposition 4)

L'article 2 de la directive 2011/92/UE 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. Ces projets sont définis à l'article 4* ». ¹⁷

L'existence d'une procédure d'autorisation est donc une obligation incontournable au regard du droit de l'Union. Cette autorisation doit être à même de porter les mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les effets négatifs notables et être précédée d'une participation du public.

Pour que la clause-filet soit effective, il convient qu'elle donne lieu, si elle est actionnée, à une autorisation satisfaisant ces conditions, même lorsqu'il s'agit, dans le droit actuel, de projets soumis à déclaration par exemple.

Cette mesure fait l'objet d'un consensus des parties prenantes, à l'exception de la FNSEA.

¹⁷Cette disposition est inchangée dans la directive 2014/52/UE.

Au stade des discussions, le rôle de cette autorisation est celui d'une « autorisation filet » n'intervenant que lorsqu'aucune autorisation répondant aux obligations de la directive n'existe. Elle ne viendrait pas en plus d'une éventuelle déclaration mais à la place de celle-ci.

Il semble que cette autorisation mériterait toutefois d'être conçue dans la perspective du futur permis environnemental. Positionnée dans le livre I^{er} du code de l'environnement, elle pourrait constituer le socle pour les autres autorisations délivrées en application des autres livres du code de l'environnement et constituer à ce titre une étape importante vers un permis environnemental unifié.

Les discussions, au sein de ce groupe de travail, n'ont pas été approfondies sur ce point et un lien doit être fait avec le groupe relatif au permis unique environnemental.

> Actualisation de l'étude d'impact ; clarification des dispositions relatives à l'évaluation des incidences en cas de pluralité d'autorisations (Proposition 5)

L'entrée par « projet » conduit à exiger une seule étude d'impact par projet quand bien même ce projet donnerait lieu à plusieurs autorisations. Lorsque cela est possible, il est souhaitable que le projet soit défini, le plus en amont possible, dans toutes ses composantes, l'étude d'impact devant porter sur l'ensemble du projet. Les incidences du projet sont identifiées et évaluées dans la mesure du possible dès la première autorisation.

Il n'est toutefois pas toujours possible de respecter ces exigences, par exemple quand le projet se précise au fur et à mesure que des autorisations sont sollicitées (grande infrastructure linéaire, projet de ZAC avec installation progressive d'entreprises et de logements, centrale thermique avec gazoduc et lignes électriques...). La jurisprudence européenne¹⁸ impose, dans ces situations, que l'étude d'impact soit actualisée au plus tard lors de la dernière autorisation dès lors que celle-ci s'analyse comme une décision d'exécution de la décision principale.

Il a été proposé que l'autorité environnementale soit sollicitée au cas par cas pour savoir si l'étude d'impact doit ou non être actualisée et, si oui, sur quel périmètre ou point particulier (*mesure 5 du document pour la réunion du 15 décembre*).

Cette proposition répond à une attente forte des associations qui souhaitent disposer d'informations sur les impacts des projets le plus en amont possible, au moment où leur réalisation n'est pas encore décidée, de façon à participer utilement lors de la consultation du public. Elles font référence aux annonces du Président de la République en ouverture de la dernière conférence environnementale.

Les réponses aux questions suivantes doivent notamment être apportées :

- qui décide de l'actualisation ? : si l'autorité environnementale a été envisagée, la décision d'actualiser pourrait plutôt revenir à l'autorité compétente pour autoriser le projet. Le maître d'ouvrage pourrait en prendre l'initiative mais l'Etat devrait aussi pouvoir le demander ;

¹⁸ CJUE C-290/03 4 mai 2006, Barker « Il ressort de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée, que les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au sens de l'article 4 de celle-ci, lu en combinaison avec les annexes I ou II de cette même directive, doivent être soumis, avant l'octroi de l'autorisation, à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences.

Lorsque le droit national prévoit une procédure d'autorisation à plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution, qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, les effets qu'un projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent en principe être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la décision principale. Si ces effets ne sont cependant identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution, cette évaluation doit être effectuée dans le cadre de cette dernière procédure.

Une réglementation nationale prévoyant qu'une évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement peut être effectuée uniquement lors de l'étape initiale de l'octroi d'un permis de construire sur avant-projet, et non plus lors de l'étape ultérieure de l'approbation des points réservés, est donc contraire aux articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 modifiée ».

- quand faut-il actualiser ? : l'actualisation peut être nécessaire si une composante d'un projet a été précisée (« effet loupe ») ou en cas de changement de droit ou de fait, notamment dans le cas d'études d'impact anciennes ; d'après l'expérience de l'Ae-CGEDD, le besoin d'actualisation est amené à se produire dans les trois cas suivants : évolution du projet, évolution de la connaissance de ses impacts, évolution du contexte du projet.
- sur quel champ doit porter l'actualisation ? : lorsque la modification ou la définition plus précise du projet porte sur une partie de sa surface ou de son emprise, et/ou nécessite une procédure afférente à une thématique particulière (portant sur l'eau et les milieux aquatiques par exemple), l'actualisation doit-elle conduire à une actualisation complète de l'étude d'impact initiale ou ne doit-elle porter que sur les aspects environnementaux principalement affectés par la modification sur la zone qui les concerne ?

La question de l'actualisation, fondamentale, est complexe et mérite des réflexions complémentaires.

Elle n'est pas consensuelle. Elle interroge la notion d'utilité publique et pose la question du moment où celle-ci doit être déclarée, de son éventuelle remise en cause et des conditions de prorogation de déclarations d'utilité publique anciennes.

Elle suscite l'opposition de la DGITM et de RFF qui craignent de devoir refaire des études lourdes et que des DUP anciennes ne s'en trouvent fragilisées.

Elle paraît pourtant indispensable pour une bonne acceptabilité des projets. Elle est en outre un corollaire de l'entrée par projet et offre une souplesse suffisante pour que l'étude d'impact ne soit actualisée que si cela paraît effectivement nécessaire et pour les seuls enjeux pertinents.

2. Autres propositions

Les autres propositions correspondent aux mesures 3 (dispense d'examen au cas par cas pour les projets relevant également d'une étude d'impact systématique), 4 (réalisation volontaire d'une étude d'impact de projets soumis à examen au cas par cas), 6 (allègement des consultations dans le cadre de l'examen au cas par cas), 7 (allègement des consultations dans le cadre de l'avis d'AE) et 13 (simplification des dispositions relatives au cadrage préalable) du document pour la réunion du 15 décembre qui ne posent pas de difficulté.

Il s'agit de mesures de simplification pour le maître d'ouvrage (mesure 3) ou d'allègement des consultations, qui seraient non plus obligatoires mais à la discrétion de l'autorité environnementale.

Sont prévues également des mesures visant à mieux coordonner les différentes procédures d'évaluations environnementales :

- Meilleure articulation entre les législations relatives à l'évaluation environnementale/Natura 2000 et IOTA. La directive 2014/52/UE prévoit la mise en place obligatoire d'une procédure commune ou coordonnée pour ces législations. Les modalités précises restent à déterminer (autorité unique, délais, etc.).
- Meilleure articulation entre les études d'impact de projets (menées en application de la directive 2011/92/UE) et l'évaluation environnementale des « plans et programmes » (dans le respect des dispositions de l'article 11 de la directive 2001/42/CE). La directive 2014/52/UE prévoit la mise en place facultative de procédures communes ou coordonnées pour ces directives.

3. Les travaux restant à conduire

Il paraît nécessaire que les travaux du groupe de travail se poursuivent afin d'approfondir les réflexions et discussions, notamment sur les questions ci-après. L'articulation avec les autres groupes de travail doit être menée, notamment « groupe permis unique » et « participation du public ».

- la refonte de la nomenclature des études d'impact (« coller » le plus possible avec l'intitulé des rubriques des annexes de la directive, maintien de rubriques non prévues par la directive à justifier, justification du niveau des seuils de cas par cas, réflexions sur l'articulation du « cas par cas » de droit commun avec celui des ICPE (régime d'enregistrement)... ;
- la rédaction des procédures coordonnées avec Natura 2000 et avec la directive « plans et programmes » (*mesures 8 à 10 du document pour la réunion du 15 décembre*) ;
- la transposition de la directive 2014/52/UE : des réflexions ont déjà été menées et des propositions faites qui doivent être approfondies.
- les projets soumis à étude d'impact étant susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, la question des modalités de participation du public, propres à ces projets se posent. Le lien doit être fait avec les conclusions du groupe de travail sur la participation du public présidé par le Professeur Monédiaire et avec les réflexions menées dans le cadre de la « démocratie participative ». La question est d'autant plus importante que certaines dispositions relatives à l'urbanisme remettent en cause le lien, jusqu'ici établi par l'article L. 123-2 du code de l'environnement, selon lequel un projet faisant l'objet d'une étude d'impact fait l'objet d'une enquête publique (sauf exceptions dûment listées)¹⁹.
- la question de l'accréditation des bureaux d'études mériterait d'être discutée.
- la question liée à l'actualisation doit être approfondie ainsi que celle de l'autorisation et du processus décisionnel pour certains projets ;

Enfin les questions liées à l'évaluation environnementale stratégique n'ont été que peu abordées essentiellement à travers les problématiques de l'autorité environnementale et des liens entre plans et projets.

La question relative à l'ajout de nouveaux plans et programmes à la liste de ceux déjà soumis à évaluation environnementale stratégique (systématiquement ou après un examen au cas par cas) n'a pas été abordée faute de temps. Cette question devrait être abordée au début de l'année 2015 pour mettre un terme au contentieux sur la directive 2001/42/CE.

¹⁹ Jusqu'ici l'article L. 123-2 du code de l'environnement prévoyait que les projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement comportant une étude d'impact étaient assujettis à une enquête publique avec des exceptions limitativement énumérées. L'article 12 de la loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014 étend l'exception (déjà applicable aux zones d'aménagement concerté) aux demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une étude d'impact après un examen au cas par cas. L'enquête publique est remplacée par la procédure de mise à disposition du public selon les modalités prévues aux II et III de l'article L. 120-1-1 (1). Ces dispositions sont à mettre en relation avec celles issues de l'article 170 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 qui a modifié l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme et prévoit la possibilité, pour certains projets soumis à permis de construire ou d'aménager et soumis à étude d'impact de remplacer l'enquête publique par une mise à disposition selon les modalités prévues aux II et III de l'article L. 120-1-1 (1) dès lors qu'une concertation préalable a eu lieu.

Deuxième partie : l'autorité environnementale (AE)

Le groupe s'est également vu confier la mission de formuler des propositions en vue d'« améliorer l'organisation et l'indépendance de l'autorité environnementale, par une meilleure adéquation entre les enjeux des projets, le mode d'organisation et la dévolution des compétences d'autorité environnementale ».

I. Rappel du droit de l'Union

Les directives européennes, notamment à l'article 6 § 1 de la directive 2011/92/UE²⁰ et à l'article 6 § 3 de la directive 2001/42/CE²¹, n'utilisent pas directement l'appellation « autorité environnementale » mais font appel à la notion « d'autorités susceptibles d'être concernées en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement » et prévoient que ces dernières aient la possibilité de donner leur avis.

Le « considérant 15 » de cette dernière directive évoque l'importance de la transparence du processus décisionnel : « Pour contribuer à une plus grande transparence du processus décisionnel ainsi que pour assurer l'exhaustivité et la fiabilité de l'information fournie en vue de l'évaluation, il y a lieu de prévoir que les autorités chargées des questions d'environnement en cause seront consultées, de même que le public, lors de l'évaluation des plans et des programmes et que des délais suffisamment longs seront fixés pour permettre des consultations ainsi que la formulation d'un avis ».

L'article 8 précise que : « Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 ainsi que les résultats des consultations transfrontières effectuées au titre de l'article 7 sont pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant que ceux-ci ne soient adoptés ou soumis à la procédure législative ».

En application de l'article 9 § 1 « Lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme, les États membres veillent à ce que les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, le public et tout État membre consulté en vertu de l'article 7 soient informés et que soient mis à leur disposition : a) le plan ou le programme tel qu'il a été adopté ».

À ce jour, la CJUE s'est prononcée par un seul arrêt sur la question de l'autorité environnementale dans l'affaire C-474/10, 20 octobre 2011, *Seaport*. Elle précise, point 39, que : « Les dispositions de la directive 2001/42 seraient toutefois privées d'effet utile si, dans l'hypothèse où l'autorité désignée en application de l'article 6, paragraphe 3, de cette directive serait également amenée à élaborer ou à adopter elle-même un plan ou un programme, il n'existait, dans la structure administrative de l'État membre en cause, aucun autre organe habilité à exercer cette fonction de consultation » et point 43 que : « Compte tenu de ce qui précède, il convient de répondre aux deux premières questions que, dans des circonstances telles que celles au principal, l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2001/42 n'impose pas qu'une autre autorité de consultation au sens de cette disposition soit créée ou désignée, pour autant que, au sein de l'autorité normalement chargée de procéder à la consultation en matière environnementale et désignée comme telle, une séparation fonctionnelle soit organisée de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées aux autorités de consultation au sens de cet article 6, paragraphe 3, et, en particulier, de donner de manière objective son avis sur le plan ou programme envisagé par l'autorité à laquelle elle est rattachée.

²⁰ Article 6 § 1 : « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation. À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou cas par cas. Celles-ci reçoivent les informations recueillies en vertu de l'article 5. Les modalités de cette consultation sont fixées par les États membres ».

²¹ Article 6 § 3 : « Les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes ».

Cet arrêt concerne la directive « plans et programmes » mais il est hautement probable que, les deux directives poursuivant un objectif commun et présentant une unité rédactionnelle sur ce sujet, la position de la CJUE s'inspirerait largement de cette jurisprudence en cas de question de même nature relative à la directive « projets ». C'est en tout cas l'avis exprimé par plusieurs des juristes consultés.

La directive 2014/52/UE (qui modifie la directive 2011/92/UE « projets » et doit être transposée avant le 16 mai 2017) dispose dans son article 6 § 1 que : « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement ou de leurs compétences locales et régionales, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation, en tenant compte, le cas échéant, des cas visés à l'article 8 bis, paragraphe 3. À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas. Celles-ci reçoivent les informations recueillies en vertu de l'article 5. Les modalités de cette consultation sont fixées par les États membres* ».

Par ailleurs, l'article 9 § 1 dispose que : « *Lorsqu'une décision d'accorder ou de refuser une autorisation a été prise, la ou les autorités compétentes en informent rapidement le public et les autorités visées à l'article 6, paragraphe 1, conformément aux procédures nationales, et veillent à ce que les informations suivantes soient mises à la disposition du public et des autorités visées à l'article 6, paragraphe 1, compte tenu, le cas échéant, des cas visés à l'article 8 bis, paragraphe 3* ».

Enfin l'article 9 bis précise que : « *Les États membres veillent à ce que l'autorité ou les autorités compétentes accomplissent les missions résultant de la présente directive de façon objective et ne se trouvent pas dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts. Lorsque l'autorité compétente est aussi le maître d'ouvrage, les États membres appliquent au minimum, dans leur organisation des compétences administratives, une séparation appropriée entre les fonctions en conflit lors de l'accomplissement des missions résultant de la présente directive* ».

II. Bref rappel du droit interne

Les dispositions relatives à la consultation obligatoire d'une autorité environnementale (AE) sont transposées en droit français par les articles L. 122-1 et L. 122-4 du code de l'environnement (CE) et L. 121-12 du code de l'urbanisme (CU). La désignation des autorités environnementales relève en droit français de textes réglementaires (articles R. 122-6, R. 122-17 du CE et R. 121-15 du CU).

En ce qui concerne les « projets », les principales dispositions relatives à la désignation de l'autorité environnementale compétente relèvent du décret n° 2009-496 du 30 avril 2009, le décret n° 2011/2019 du 29 décembre 2011 n'a pas, quant à lui, apporté de grands changements. Il y a trois autorités environnementales : le ministre de l'environnement, la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (Ae-CGEDD) ou le préfet de région.

En ce qui concerne les « plans et programmes », l'autorité environnementale est précisément désignée pour chaque plan : il peut s'agir de l'Ae-CGEDD mais aussi du préfet de région, du préfet coordonnateur de bassin ou du préfet de département.

A ce jour, un pré-contentieux européen est en cours au motif qu'en droit interne, un certain nombre de plans et programmes ont une autorité environnementale identique à l'autorité décisionnelle.

2.1. L'autorité environnementale et les plans programmes

Selon l'arrêt *Seaport*, une autorité ne peut être évaluatrice de son propre plan. Il convient donc de distinguer les plans en fonction de l'autorité qui les élabore ou les approuve pour définir quelle devrait être l'autorité environnementale.

Après des discussions vives et approfondies, les propositions suivantes peuvent être faites :

- *Plans régionaux ou départementaux co-élaborés par l'Etat* (par exemple SRCE, SRCAE, plans déchets, etc.) : leur évaluation pourrait être transférée à l'autorité environnementale nationale (Ae-CGEDD).

- *Plans régionaux ou départementaux élaborés par la seule collectivité* : le Préfet de région deviendrait (pour les plans départementaux ou infradépartementaux) ou resterait autorité environnementale, mais, en cas de sujet sensible, l'évaluation pourrait être dépaycée et transférée à l'Ae-CGEDD. Le dépaysement pourrait être demandé par le préfet, par la collectivité maître d'ouvrage du plan, par un tiers (notamment une ONG de défense de l'environnement agréée au niveau national). Dans certains cas (par exemple si la demande provient d'un tiers), l'autorité environnementale nationale déciderait in fine s'il y a lieu ou non à dépaysement. Cette proposition d'évolution remporte une large approbation des parties prenantes du groupe de travail sans toutefois être complètement consensuelle. L'intervention des tiers fait tout particulièrement débat.

Une hypothèse autre que le dépaysement occasionnel consisterait à transférer la mission d'autorité environnementale du préfet à un délégué régional ou inter-régional de l'autorité environnementale nationale qui endosserait l'avis d'autorité environnementale, la préparation de l'avis restant du ressort de la DREAL (cf dernier alinéa du II-2 sur les projets). Cette solution aurait le mérite d'éteindre plus sûrement le pré-contentieux.

2.2. L'autorité environnementale et les projets

Les débats ont été encore plus vifs sur les « projets » : si la distinction entre maître d'ouvrage et autorité environnementale est consensuelle, les avis divergent sur la nécessité au regard du droit européen, comme sur l'intérêt, de distinguer autorité décisionnaire (qui autorise) et autorité environnementale. Les spécialistes du droit européen considèrent que cette distinction est nécessaire au regard de « l'esprit » de la jurisprudence *Seaport*. Ils soulignent en outre la modification de la directive « projets » intervenue en 2014, qui a ajouté un article 9 bis dont le premier alinéa est rédigé comme suit : « *Les États membres veillent à ce que l'autorité ou les autorités compétentes accomplissent les missions résultant de la présente directive de façon objective et ne se trouvent pas dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts* ».

Au cours des débats, il a précisément été souligné qu'il pouvait y avoir « conflit d'intérêts » entre un préfet décisionnaire qui intègre, de par sa mission, dans sa décision plusieurs « intérêts » (économique, social, environnemental...) et le même préfet en charge de l'évaluation purement environnementale d'un projet.

Dans le même esprit, le débat a aussi conduit à mieux faire ressortir l'esprit et la valeur ajoutée des avis, attendus de l'autorité environnementale : un regard critique, couvrant l'ensemble des enjeux environnementaux, avec le recul nécessaire, utile au public et au maître d'ouvrage, mais aussi à l'autorité décisionnaire, ce que la confusion des compétences ne permet pas.

Enfin, au-delà des discussions sur les obligations issues du droit de l'Union et de l'intérêt pour les maîtres d'ouvrage et le public de disposer des avis de l'AE afin d'améliorer les projets, la recherche d'une plus grande autonomie des services en charge de la préparation et de la rédaction de cet avis par rapport au préfet (en tant qu'autorité décisionnaire ou en tant qu'autorité en charge du contrôle de légalité et de l'intérêt public) permet à ce dernier de prendre une décision éclairée prenant en compte l'ensemble des contraintes ou aspects du projet en présence. En effet l'évaluation environnementale n'a pas pour objet d'interdire la prise d'une décision autorisant un projet impactant, même de façon notable l'environnement, mais de permettre la prise d'une décision éclairée au sein de laquelle tous les intérêts ont pu être dûment pesés et arbitrés.

Le groupe de travail a séparé en deux la problématique :

- Qui prépare l'avis de l'autorité environnementale locale ?
- Qui signe (endosse) le dit avis ?

Il fait consensus que la préparation des décisions et avis relevant actuellement de l'autorité environnementale locale doit continuer de relever des DREAL, sauf rares exceptions pour lesquelles un dépaysement pourrait apparaître opportun.

Pour la signature (l'endossement) de l'avis, plusieurs hypothèses ont été formulées :

- Endossement par un collège régional d'experts ;
- Pour certains projets, présentant une certaine sensibilité, a été proposé le « dépaysement » de l'avis de l'autorité environnementale, en le confiant à l'AE nationale (Ae-CGEDD). Les modalités de mise en œuvre de cette remontée ne font cependant pas consensus : s'agirait-il d'une prérogative appartenant seulement aux porteurs de projet ou aux autorités locales ou ouvrirait-on un droit aux tiers ou aux associations agréées de solliciter le dépaysement directement à l'Ae-CGEDD ? (voir ci-dessus le débat sur le dépaysement de l'évaluation des plans-programmes) ;
- Endossement et signature des avis préparés par les DREAL par des délégués régionaux (ou interrégionaux) de l'AE nationale. Ce dernier scénario est envisagé très favorablement par les associations de protection de l'environnement et certaines administrations. Ces délégués régionaux pourraient être des inspecteurs généraux appartenant aux missions d'inspection générale territoriales (MIGT) du CGEDD (ministère de l'écologie).

Conclusion : Les débats ont été vifs, notamment avec le Ministère de l'Intérieur. Le scénario dans lequel la mission d'autorité environnementale locale serait exercée par un délégué régional ou interrégional de la formation d'autorité environnementale du Conseil national de l'environnement et du développement durable recueille ma préférence. Il clarifie, en effet, le positionnement des préfets garants de l'intérêt général et chargés d'arbitrer entre les différents enjeux, économiques, sociaux et environnementaux. Cette solution s'inscrit par ailleurs parfaitement dans le chantier de la démocratie participative voulue par le Président de la République.

N.B. : La question de la décision de « cas par cas » n'a pas été explicitement abordée faute de temps. Il me semble que la même logique doit présider à la prise de cette décision.

Rapport établi par Jacques Vernier

ANNEXE 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

La ministre

Paris, le 12 SEP. 2014

- clarifier et simplifier la mise en œuvre du régime des études d'impact, notamment pour celles qui relèvent de la catégorie dite du cas par cas, sur la base des retours d'expérience ;

- améliorer l'organisation et l'indépendance de l'autorité environnementale, par une meilleure adéquation entre les enjeux des projets, le mode d'organisation et la dévolution des compétences d'autorité environnementale. »

Le projet de composition du groupe figure en annexe, les administrations pilotes contacteront les membres pressentis. Vous aurez l'appui du Commissariat général au développement durable et de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Vos propositions devront respecter les principes de la feuille de route, à savoir non-régression du droit de l'environnement excluant tout abaissement du niveau d'exigence de la protection de l'environnement, efficacité et proportionnalité, sécurité juridique, effectivité. Elles s'attacheront à éviter d'imposer une charge excessive aux porteurs de projets et aux administrations concernées et s'inscriront dans l'objectif de simplification poursuivi par le gouvernement.

Vous veillerez à l'articulation de vos travaux avec les autres groupes de travail installés dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement, et en particulier ceux relatifs au « permis environnemental unique » et à la participation du public.

Un point régulier de l'avancement des travaux sera fait à la Commission spécialisée du Conseil National de Transition Écologique et, sur sa demande, au Conseil de la simplification.

Ce groupe devra se réunir prochainement et rendre ses propositions d'ici la fin de l'année 2014. J'attacherais du prix à disposer de premières propositions relatives aux études d'impact en octobre 2014.

Vous remerciant de votre implication dans la modernisation du droit de l'environnement, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.


Ségolène ROYAL

**ANNEXE 2 : Composition prévue du groupe de travail, moderniser l'évaluation
environnementale**

Président : Jacques VERNIER

Co-pilotes : Commissaire général du développement durable (Jean-Paul ALBERTINI) + Président de l'Ae du CGEDD (Philippe LEDENVIC)

Représentants de l'administration :

SG : DAJ + SPES (2 membres)

DGALN : DEB + DHUP (2 membres)

DGEC : 1 membre

DGITM : 1 membre

DGPR : 1 membre

DPMA : 1 membre

DREAL : 1 membre

DDT : 1 membre

Ministère de l'agriculture :

DGAL : 1 membre

DGPAAT : 1 membre

Ministère du redressement productif :

DGCIS : 1 membre

Ministère de l'intérieur :

DMAT : 1 membre

Représentants du CNTE :

Entreprises

MEDEF : 1 membre (Olivier VIANO),

RFF : 1 membre (M TAINURIER ou Mme GUERRERO)

UPA : 1 membre (Nathalie ROY)

FNSEA : 1 membre (Kristell LABOUS)

Associations de protection de l'environnement :

FNE : 1 membre (Olivier GOURBINOT)

H&B : 1 membre (Bernard LABAT)

Mountain Wilderness : 1 membre (Vincent NEIRINCK)

Personnalités qualifiées (experts en droit de l'environnement) :

Michel PRIEUR, proposé par la SFDE

Marc CLEMENT, juge administratif

ANNEXE 3 : Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à la possibilité de fixer des seuils pour des projets relevant de l'annexe II²² à la directive 2011/92/UE
(*ex. directive 85/337/CEE*)

La Cour interprète ici le paragraphe 2 de l'article 4 de la directive qui laisse aux États membres le soin de déterminer si un projet listé à cette annexe doit ou non faire l'objet d'une étude d'impact. Ce paragraphe ouvre à cette fin trois possibilités qui doivent toutes tenir compte des critères de sélection fixés à l'annexe III de la directive (localisation, dimension et nature des impacts) :

1. Réaliser un examen au cas par cas ;
2. Fixer des seuils ou critères ;
3. Mixer des seuils et l'examen au cas par cas.

Les décisions mentionnées *infra* concernent des législations qui ont édictées des seuils (options 2 et 3).

En substance, la Cour, dans une jurisprudence bien établie, indique que la marge d'appréciation laissée aux États membres pour fixer des seuils trouve sa limite dans l'obligation qu'un projet fasse l'objet d'une étude d'impact dès lors qu'il est susceptible d'incidences notables sur l'environnement et, qu'en outre, la fixation de seuils ne permet jamais de prendre en considération le critère (mentionné à l'annexe III) du cumul d'effets avec d'autres projets qui ne peut s'analyser qu'*in concreto*.

C-72/95, 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a

« 50. Toutefois, si l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive confère aux États membres une marge d'appréciation pour spécifier certains types de projets à soumettre à une évaluation ou fixer des critères et/ou des seuils à retenir, celle-ci trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de soumettre à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation.

53. Ainsi, un État membre, qui fixerait les critères et/ou les seuils à un niveau tel que, en pratique, la totalité des projets relatifs aux digues serait d'avance soustraite à l'obligation d'étude d'incidences, outrepasserait la marge d'appréciation dont il dispose en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive, sauf si la totalité des projets exclus pouvait être considérée, sur la base d'une appréciation globale, comme n'étant pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. »

C-392/96, Commission contre Irlande, 21/09/1999

« 64. S'agissant du grief relatif aux seuils, il convient de rappeler que, si l'article 4, paragraphe 2, second alinéa, de la directive confère aux États membres une marge d'appréciation pour spécifier certains types de projets à soumettre à une évaluation ou pour fixer des critères et/ou des seuils à retenir, celle-ci trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de soumettre à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation (arrêt Kraaijeveld e.a., précité, point 50).

65. Ainsi, un État membre qui fixerait des critères et/ou des seuils ne tenant compte que des dimensions des projets, sans prendre en considération également leur nature et leur localisation, outrepasserait la marge d'appréciation dont il dispose en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive.

66. En effet, un projet de dimensions même réduites peut avoir des incidences notables sur l'environnement lorsqu'il est situé dans un endroit où les facteurs d'environnement décrits à l'article 3

²² Les projets de l'annexe I relevant d'une étude d'impact de manière systématique.

de la directive tels que la faune et la flore, le sol, l'eau, le climat ou le patrimoine culturel sont sensibles à la moindre modification.

67. De même, un projet est susceptible d'avoir des incidences notables lorsque, en raison de sa nature, il risque de transformer de façon substantielle ou irréversible ces facteurs d'environnement, indépendamment de ses dimensions.

72. Il s'ensuit que, en fixant des seuils ne tenant compte que des dimensions des projets à l'exclusion de leur nature et de leur localisation pour les classes de projets visées à l'annexe II, points 1, sous d), et 2, sous a), l'Irlande a outrepassé la marge d'appréciation dont elle disposait en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive. »

C-300/13, 27 mars 2014, Ayuntamiento de Benferri

« 23. À cet égard, les États membres doivent donner à la directive 85/337 une exécution qui corresponde pleinement aux exigences qu'elle pose compte tenu de son objectif essentiel qui est, ainsi que cela résulte de son article 2, paragraphe 1, que, avant l'octroi d'une 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 évaluation en ce qui concerne leurs incidences (voir, en ce sens, arrêts précités *Ecologistas en Acción CODA*, point 33, et *Umweltanwalt von Kärnten*, point 52).

24. Par ailleurs, la Cour a jugé que l'objectif de la directive 85/337 ne saurait être détourné par le fractionnement d'un projet et que l'absence de prise en considération de l'effet cumulatif de plusieurs projets ne doit pas avoir pour résultat pratique de les soustraire dans leur totalité à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des «incidences notables sur l'environnement», au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 (voir, en ce sens, arrêts précités *Ecologistas en Acción-CODA*, point 44, et *Umweltanwalt von Kärnten*, point 53). »

C-142/07, 25 juillet 2008, Ecologistas en Acción-CODA

« 46. Il y a lieu, par conséquent, de répondre aux trois premières questions que la directive modifiée doit être interprétée en ce sens qu'elle prévoit l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets de transformation et d'amélioration de voies urbaines soit lorsqu'il s'agit de projets visés à l'annexe I, point 7, sous b) ou c), de cette directive, soit lorsqu'il s'agit de projets visés à l'annexe II, points 10, sous e), ou 13, premier tiret, de ladite directive, qui sont susceptibles en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation et, le cas échéant, compte tenu de leur interaction avec d'autres projets, d'avoir des incidences notables sur l'environnement. »

C-531/13, 11 février 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e.a. contre Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend

« 42 Il s'ensuit que les autorités nationales compétentes, saisies d'une demande d'autorisation d'un projet relevant de l'annexe II de cette directive, doivent se livrer à un examen particulier du point de savoir si, compte tenu des critères figurant à l'annexe III de ladite directive, il doit être procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement (voir, en ce sens, arrêt *Mellor*, C-75/08, EU:C:2009:279, point 51).

43 À cet égard, il découle du point 1 de cette annexe III qu'il y a lieu d'apprécier les caractéristiques d'un projet, notamment, par rapport à ses effets cumulatifs avec d'autres projets. En effet, l'absence de prise en considération de l'effet cumulatif d'un projet avec d'autres projets peut avoir pour résultat pratique de le soustraire à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble avec d'autres projets, il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement (voir, en ce sens, arrêt *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a.*, EU:C:2011:154, point 36).

44 Cette exigence doit être lue à la lumière du point 3 de l'annexe III de la directive 85/337 en vertu duquel les incidences notables qu'un projet pourrait avoir doivent être considérées en fonction des critères énumérés aux points 1 et 2 de la même annexe, notamment par rapport à la probabilité, à l'étendue, à l'ampleur, à la durée et à la réversibilité de l'impact de ce projet.

45 Il s'ensuit qu'il incombe à une autorité nationale, lorsqu'elle vérifie si un projet doit être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, d'examiner l'impact que celui-ci pourrait avoir conjointement avec d'autres projets. D'ailleurs, en l'absence de spécification, cette obligation n'est pas limitée aux seuls projets de même nature. Ainsi que M^{me} l'avocat général l'a relevé au point 71 de ses conclusions, dans le cadre de cet examen préalable, il convient de s'interroger sur la question de savoir si les incidences sur l'environnement des forages d'exploration pourraient, en raison des incidences d'autres projets, être plus importantes qu'en leur absence. »

C-72/95, Kraaijeveld, point 50 et 53 (cf supra jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à la possibilité de fixer des seuils pour des projets relevant de l'annexe II à la directive 2011/92/UE (ex-directive 85/337/CEE) ;

C-392/96, Commission contre Irlande, 21/09/1999, point 64 à 67 et 72 (cf supra jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à la possibilité de fixer des seuils pour des projets relevant de l'annexe II à la directive 2011/92/UE (ex-directive 85/337/CEE) ;

C-66/06, Commission contre Irlande, 20/11/2008 :

« 60 À cet égard, il y a lieu de constater, en premier lieu, que les catégories de projets visées par le présent recours relèvent de l'annexe II de la directive 85/337. Il s'agit donc de projets pour lesquels les États membres, en application de l'article 4, paragraphe 2, de ladite directive, déterminent, soit sur la base d'un examen au cas par cas, soit sur la base de seuils ou de critères, si lesdits projets doivent être soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Selon cette même disposition, les États membres peuvent aussi décider d'appliquer ces deux procédures.

61 Il résulte d'une jurisprudence constante que, lorsque les États membres ont décidé de recourir à la fixation de seuils et/ou de critères, la marge d'appréciation qui leur est ainsi conférée trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, de soumettre, avant l'octroi d'une autorisation, à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation (voir en ce sens, notamment, arrêts du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Rec. p. I-5403, point 50, ainsi que du 28 février 2008, Abraham e.a., C-2/07, non encore publié au Recueil, point 37).

62 Au surplus, en application de l'article 4, paragraphe 3, de la directive 85/337, les États membres ont l'obligation de tenir compte, pour la fixation desdits seuils ou critères, des critères de sélection pertinents énoncés à l'annexe III de celle-ci.

63 Parmi ces derniers critères, ladite annexe distingue, premièrement, les caractéristiques des projets, qui doivent être considérées notamment par rapport à leur dimension, au cumul avec d'autres projets, à l'utilisation des ressources naturelles, à la production de déchets, à la pollution et aux nuisances ainsi qu'au risque d'accidents, deuxièmement, la localisation des projets, de sorte que soit considérée la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par ceux-ci en prenant en compte, en particulier, l'occupation des sols existants et la capacité de charge de l'environnement naturel ainsi que, troisièmement, les caractéristiques de l'impact potentiel, notamment au regard de la zone géographique et de l'importance de la population.

64 Il en résulte qu'un État membre qui, sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337, fixerait des seuils et/ou des critères ne tenant compte que des dimensions des projets, sans prendre en considération les critères rappelés au point 63 du présent arrêt, outrepasserait la marge d'appréciation dont il dispose en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de cette directive (voir, en ce sens, arrêt Commission/Irlande, précité, point 65). »

C-255/08, Commission contre Pays-Bas, 15/10/2009 :

« 28 Par le présent recours en manquement, la Commission reproche au Royaume des Pays-Bas d'avoir effectué une transposition incomplète de l'article 4, paragraphes 2 et 3, de la directive 85/337,

lu en combinaison avec les annexes II et III, de celle-ci, qui prévoit que l'autorité compétente doit décider au cas par cas si une évaluation des incidences sur l'environnement doit être effectuée, et cela uniquement pour les projets dépassant certains seuils. À cet égard, elle constate que, dans la législation néerlandaise en cause, ces seuils ont été fixés compte tenu non pas de l'ensemble des critères mentionnés à l'annexe III de la directive 85/337, mais uniquement du critère relatif à la dimension du projet.

29 Or, les États membres doivent donner à la directive 85/337 une exécution qui corresponde pleinement aux exigences qu'elle pose compte tenu de son objectif essentiel, qui est, ainsi que cela résulte de son article 2, paragraphe 1, que, avant l'octroi d'une 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 évaluation en ce qui concerne leurs incidences (arrêt du 23 novembre 2006, Commission/Italie, C-486/04, Rec. p. I-11025, point 36 et jurisprudence citée).

30 En effet, un projet de dimension même réduite peut avoir des incidences notables sur l'environnement et il ressort d'une jurisprudence constante que les dispositions de la législation de l'État membre qui prévoient l'évaluation de l'impact environnemental de certains types de projets doivent aussi respecter les exigences énoncées à l'article 3 de la directive 85/337 et prendre en compte l'effet du projet sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air ou le patrimoine culturel (voir arrêt du 13 juin 2002, Commission/Espagne, C-474/99, Rec. p. I-5293, point 32).

31 Par ailleurs, l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337 prévoit que, pour les projets énumérés à l'annexe II de cette dernière, les États membres déterminent, soit sur la base d'un examen au cas par cas, soit sur la base de seuils ou de critères, si ces projets doivent être soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Selon cette même disposition, les États membres peuvent aussi décider d'appliquer ces deux procédures.

32 Il résulte également d'une jurisprudence constante que, lorsque les États membres ont décidé de recourir à la fixation de seuils et/ou de critères, la marge d'appréciation qui leur est ainsi conférée trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, de soumettre, avant l'octroi d'une autorisation, à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation (arrêt du 20 novembre 2008, Commission/Irlande, C-66/06, point 61 et jurisprudence citée).

33 Il convient aussi de souligner que, en application de l'article 4, paragraphe 3, de la directive 85/337, les États membres ont l'obligation de tenir compte, pour la fixation desdits seuils ou critères, des critères de sélection pertinents énoncés à l'annexe III de celle-ci.

34 Parmi ces derniers critères, ladite annexe distingue, premièrement, les caractéristiques des projets, qui doivent être considérées notamment par rapport à la dimension du projet, au cumul avec d'autres projets, à l'utilisation des ressources naturelles, à la production de déchets, à la pollution et aux nuisances ainsi qu'au risque d'accidents, deuxièmement, la localisation des projets, de sorte que soit considérée la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par ceux-ci en prenant en compte, en particulier, l'occupation des sols existants et la capacité de charge de l'environnement naturel, ainsi que, troisièmement, les caractéristiques de l'impact potentiel, notamment au regard de la zone géographique et de l'importance de la population.

35 Il s'ensuit qu'un État membre qui, sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337, fixerait des seuils et/ou des critères en ne tenant compte que des dimensions des projets, sans prendre en considération les critères rappelés au point 34 du présent arrêt, outrepasserait la marge d'appréciation dont il dispose en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de cette directive (arrêt du 20 novembre 2008, Commission/Irlande, précité, point 64).

36 Aussi, afin de déterminer si le grief formulé par la Commission à l'encontre du Royaume des Pays-Bas est fondé, il convient d'examiner, dans le cadre du présent recours, si les obligations résultant des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphes 2 et 3, de la directive 85/337, telles qu'elles sont précisées aux points 32 à 34 du présent arrêt, sont respectées.

37 Il appartient donc à la Commission d'apporter la preuve que la législation néerlandaise transposant l'article 4, paragraphes 2 et 3, de la directive 85/337 ne garantit pas que, pour déterminer si un projet doit être soumis à une évaluation de ses incidences sur l'environnement, il est tenu compte des critères de sélection énoncés à l'annexe III de la directive 85/337.

38 À cette fin, la Commission a rappelé, ainsi qu'il a été dit au point 26 du présent arrêt, que des catégories de projets visées dans la partie D de l'annexe du décret, pour lesquelles la dimension du projet est l'unique critère retenu, sont énumérées à l'annexe II de la directive 85/337. Or, pour de telles catégories de projets, les États membres ont l'obligation de respecter l'article 4, paragraphes 2 et 3, de cette directive, lu en combinaison avec les annexes II et III de celle-ci.

39 Il s'ensuit que, en fixant, dans sa législation nationale, des seuils et des critères de sélection qui ne tiennent compte que de la dimension du projet en cause, le Royaume des Pays-Bas ne respecte pas l'obligation définie au point 38 du présent arrêt. Par suite, cet État membre a outrepassé les limites de la marge d'appréciation dont il dispose pour fixer lesdits seuils et critères. »

C-435/09, Commission contre Belgique, 24/03/2011 :

« 48 Par son grief relatif à la réglementation de la Région flamande, la Commission invoque une absence de transposition correcte et complète de l'article 4, paragraphes 2 et 3, de la directive 85/337, lu en combinaison avec les annexes II et III de celle-ci, en tant que l'arrêté flamand prévoit, en ce qui concerne les catégories de projets visées à l'annexe II de ce dernier, que l'autorité compétente doit décider au cas par cas si une évaluation des incidences sur l'environnement doit être effectuée, mais uniquement pour les projets dépassant certains seuils. À cet égard, elle constate que, dans ladite réglementation, ces seuils ont été fixés compte tenu non pas de l'ensemble des critères mentionnés à l'annexe III de cette directive, mais eu égard au seul critère relatif à la dimension du projet.

49 Or, les États membres doivent donner à la directive 85/337 une exécution qui corresponde pleinement aux exigences qu'elle pose compte tenu de son objectif essentiel, qui est, ainsi que cela résulte de son article 2, paragraphe 1, que, avant l'octroi d'une 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 évaluation en ce qui concerne leurs incidences (arrêts du 19 septembre 2000, Linster, C-287/98, Rec. p. I-6917, point 52, et du 23 novembre 2006, Commission/Italie, C-486/04, Rec. p. I-11025, point 36).

50 En effet, un projet de dimension même réduite peut avoir des incidences notables sur l'environnement et il ressort d'une jurisprudence constante que les dispositions de la législation de l'État membre qui prévoient l'évaluation de l'impact environnemental de certains types de projets doivent aussi respecter les exigences énoncées à l'article 3 de la directive 85/337 et prendre en compte

l'effet du projet sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air ou le patrimoine culturel (voir arrêts du 13 juin 2002, Commission/Espagne, C-474/99, Rec. p. I-5293, point 32, et du 15 octobre 2009, Commission/Pays-Bas, C-255/08, point 30).

51 Par ailleurs, l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 85/337 prévoit que, pour les projets énumérés à l'annexe II de cette dernière, les États membres déterminent, sur la base soit d'un examen au cas par cas, soit des seuils ou des critères fixés par l'État membre concerné, si ces projets doivent être soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement conformément aux articles 5 à 10 de cette directive. Selon le second alinéa du même paragraphe 2, les États membres peuvent aussi décider d'appliquer les deux procédures prévues au premier alinéa de celui-ci.

52 Il résulte également d'une jurisprudence constante que, lorsque les États membres ont décidé de recourir à la fixation de seuils et/ou de critères, la marge d'appréciation qui leur est ainsi conférée trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, de soumettre, avant l'octroi d'une autorisation, à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation (arrêts du 20 novembre 2008, Commission/Irlande, C-66/06, point 61 et jurisprudence citée, ainsi que Commission/Pays-Bas, précité, point 32).

53 Il convient aussi de souligner que, en application de l'article 4, paragraphe 3, de la directive 85/337, les États membres ont l'obligation de tenir compte, pour la fixation desdits seuils ou critères, des critères de sélection pertinents énoncés à l'annexe III de celle-ci (arrêts précités Commission/Irlande, point 62, et Commission/Pays-Bas, point 33).

54 Parmi ces derniers critères, ladite annexe distingue, en premier lieu, les caractéristiques des projets, qui doivent être considérées notamment par rapport à la dimension du projet, au cumul avec d'autres projets, à l'utilisation des ressources naturelles, à la production de déchets, à la pollution et aux nuisances ainsi qu'au risque d'accidents, en deuxième lieu, la localisation des projets, de sorte que soit prise en considération la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par ceux-ci en prenant en compte, en particulier, l'occupation des sols existants et la capacité de charge de l'environnement naturel, ainsi que, en troisième lieu, les caractéristiques de l'impact potentiel, notamment au regard de la zone géographique et de l'importance de la population affectée.

55 Il s'ensuit qu'un État membre qui, sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337, fixerait des seuils et/ou des critères en ne tenant compte que des dimensions des projets, sans prendre en considération les critères rappelés au point précédent, outrepasserait la marge d'appréciation dont il dispose en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de cette directive (arrêts précités Commission/Irlande, point 64, et Commission/Pays-Bas, point 35). »

C-332/04 Commission contre Espagne, 16 mars 2006

« 77 Or, en limitant l'évaluation de l'impact environnemental des projets d'urbanisation aux seuls projets situés sur des sols non urbains, le gouvernement espagnol se limite à appliquer le critère de la localisation, qui n'est que l'un des trois critères énoncés à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 modifiée, sans tenir compte des deux autres critères, à savoir la nature et les dimensions du projet.

78 En outre, dans la mesure où elle prévoit l'évaluation de l'impact environnemental uniquement pour les projets de travaux d'aménagement urbain en dehors des zones urbaines, la législation espagnole fait une application incomplète du critère de la localisation. »

Éléments de contexte :

1. La **réforme des études d'impact** dans le cadre de la loi Grenelle : une nécessité au regard des **contentieux** communautaires alors en cours.

Deux mises en demeure (18 octobre 2005 et 15 décembre 2006) et un avis motivé du 20 novembre 2009.

Les principaux griefs au stade de l'avis motivé consistaient en des problèmes de transposition de l'annexe I de la directive 85/337/CEE : des activités visées à ces rubriques sont exemptées (coût inférieur à 1,9 M d'€, ou critères techniques distincts de ceux de l'annexe I de la directive).

Le contentieux a été classé par la Commission après la publication du décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 entré en vigueur le 1^{er} juin 2012.

2. La **feuille de route** de la modernisation du droit de l'environnement qui prévoit que : « Dans le cadre d'un groupe de travail, et sur la base d'un état du droit existant, notamment européen, des propositions soient élaborées en vue de :

- *clarifier et simplifier la mise en œuvre du régime des études d'impact, notamment pour celles qui relèvent de la catégorie dite du cas par cas, sur la base des retours d'expérience ;*
- *améliorer l'organisation et l'indépendance de l'autorité environnementale, par une meilleure adéquation entre les enjeux des projets, le mode d'organisation et la dévolution des compétences d'autorité environnementale.*

Les difficultés soulevées dans le cadre de ces États généraux sont notamment :

- l'examen au cas par cas (surcharge de travail);
- des critiques de « sur-transposition ».

3. La volonté du Gouvernement de **simplifier et d'accélérer** les procédures. Cette volonté se traduit notamment par les expérimentations d'autorisation unique en cours.

4. L'adoption d'une **nouvelle directive** (2014/52/UE) modifiant la directive 2011/92/UE, dont la date limite de transposition est le 16 mai 2017.

5. Des demandes d'information ou interrogations de la Commission sur la transposition actuelle. Deux griefs sont actuellement énoncés par la Commission :

- Ø **Transposition incorrecte annexe II** de la directive : écarts quant aux catégories de projets mentionnés par la directive et celles transposées en droit français.

Soustraction d'office de projets figurant à l'annexe II par le biais des critères et seuils fixés en droit national. Cette restriction du champ matériel est jugée aggravée par l'absence d'une *clause filet*. La France outrepasserait sa marge d'appréciation.

Exemples : projets d'affectation de terres incultes ou d'étendues semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive (rubrique 50°, seuil de 4 ha), les défrichements (rubrique 51°, seuil 0,5 ha), canalisations pour le transport de gaz inflammables, nocifs ou toxiques, de dioxyde de carbone (rubrique 31°, seuil de 2 km).

Ø **le régime particulier des ICPE relevant de l'enregistrement**

D'après la Commission, le cas par cas instauré ne serait pas conforme aux obligations de la directive 2011/92/UE : ses griefs portent sur le fait que le régime de basculement vers l'autorisation est basé sur la décision du préfet et non sur une décision de l'AE, que la décision de ne pas basculer n'est ni publique ni motivée, que le silence du préfet ne vaut pas obligation de non réalisation d'une EI, et

enfin que les informations demandées au pétitionnaire ne seraient pas conformes à l'annexe III de la directive.

Il faut noter toutefois que le régime de l'enregistrement a fait l'objet d'un contentieux auprès du Conseil d'Etat qui a jugé le dispositif conforme en considérant qu'il n'était pas contraire à la directive que le préfet joue le rôle d'AE. La décision est par ailleurs motivée dans le cadre de la décision d'enregistrement elle-même.

Après discussion et suite au bilan de la procédure d'enregistrement qui a été fait, il a néanmoins été proposé d'améliorer le dispositif en rendant plus explicite pour le public les informations mentionnées à l'annexe III de la directive.

Par ailleurs, la France fait également l'objet d'un pré-contentieux pour mauvaise transposition de la directive plans et programmes malgré les décrets du 2 mai et du 23 août 2012. La mise en demeure complémentaire de janvier 2013 pointe particulièrement deux sujets : certains plans et programmes ayant des incidences sur l'environnement seraient exclus ; une même personne publique aurait deux fonctions distinctes : autorité environnementale et autorité décisionnelle.

Compte tenu de ces éléments, il est proposé d'organiser les travaux du groupe de travail en trois temps :

- Examen, dès la première réunion, d'une première série de propositions destinées à simplifier le dispositif, tout en respectant les exigences induites par le droit de l'Union ;
- Dans un deuxième temps, procéder à l'examen des rubriques et des seuils (tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement) ;
- Enfin, examiner les dispositions nécessaires à la transposition exhaustive de la directive 2014/52/UE modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement, en vue de leur transposition immédiate ou ultérieure.

I. Mesures identifiées de simplification et/ou de transposition :

a) Dans le souci de mieux « coller » à la directive : **Reprise *in extenso* de définitions de la directive** (art 1^{er} de celle-ci), notamment celles définissant la notion de « projet », de « maître d'ouvrage » et d' « autorisation » ;

b) **Suppression envisagée de la notion de « programme de travaux »**, indissociable de l'introduction de la définition de « projet » de la directive, analysée à juste titre comme une disposition de droit national ne trouvant pas de fondement dans la directive. Il s'agit de traiter des travaux réalisés simultanément ou à intervalle rapproché, qui peuvent constituer un même projet, et ceux dont la réalisation est plus étalée dans le temps. Corrélativement, la définition de « projet » devra être complétée pour intégrer la jurisprudence européenne et expliciter la notion de projet global, « non-saucissonnable » ;

c) La question est ouverte de savoir s'il convient de reprendre la nouvelle définition intégrée dans la directive 2014/52 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement » ; elle concerne en particulier l'application anticipée de **l'inclusion de la conclusion motivée dans certaines décisions d'autorisation** ;

d) Dans le tableau de l'article R. 122-2, **reprise de l'entrée par « projet » et non plus par « procédure »** Cf. ci-après §II ;

e) **Meilleure articulation des directives « plans-programmes » et « projets »** (en sachant que l'application de la première ne dispense pas de l'application de la seconde). Lorsque la réalisation d'un projet suppose la modification d'un plan soumis à évaluation environnementale ou susceptible de l'être, les deux évaluations environnementales peuvent être coordonnées et donner lieu à une seule procédure répondant aux obligations des directives « projets » et « plans et programmes » ;

f) Afin de conforter l'existence de « seuils d'exclusion », voire de remonter ceux-ci (discussion sur les seuils dans un 2^{ème} temps), **mise en place d'une « clause-filet »** qui permettra aux maîtres d'ouvrage et aux autorités compétentes, **pour les projets situés en deçà des seuils mais ayant une incidence sur l'environnement** (cf arrêt C-435/09 du 24 mars 2011 (*) Royaume de Belgique), de solliciter un

examen au cas par cas auprès de l'AE. En corollaire, **création d'une autorisation par défaut**, lorsqu'il n'y a pas d'autorisation adéquate capable de porter les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) et les mesures de participation du public conformément à la directive ;

g) Mise en place d'une **procédure coordonnée pour Natura 2000** dans le cadre de l'examen au cas par cas ;

h) Prévoir **la possibilité, pour le maître d'ouvrage, de réaliser directement une étude d'impact alors que le projet relève d'un examen au cas par cas**. Le maître d'ouvrage peut user de cette faculté sans saisine de l'autorité environnementale à ce stade. (L'avis sur l'étude d'impact reste bien évidemment requis) ;

i) **Les consultations faites par l'autorité environnementale ne sont plus obligatoires** mais à la discrétion de celle-ci. Cf toutefois ci-après (III), la directive n°2014/52/UE imposant la consultation des autorités locales (art 6 § 1) ;

j) Prévoir que lorsqu'un projet est **soumis** à évaluation systématique ou à une évaluation « **au cas par cas** » en vertu d'une ou plusieurs rubriques du tableau annexé à l'art. R. 122-2, il est dispensé d'un examen au cas par cas à condition que l'étude d'impact traite de l'ensemble des rubriques concernées ;

k) **Consultation et participation du public par voie électronique** si véritable concertation préalable (lien à faire avec le groupe de travail « participation du public »).

NB : certaines autres dispositions de simplification, issues de la directive 2014/52/UE, peuvent être proposées (cf point III)

II. Tableau de nomenclature (article R. 122-2 du code de l'environnement)

- Remplacement de l'entrée par « autorisation » par une entrée par « projet ». L'entrée de la directive est en effet une entrée par « projet ».

- Réflexion sur les seuils de l'étude d'impact systématique : ne sont-ils pas fixés trop bas par rapport à ceux de la directive ?

- Seuils de cas par cas :

- la Commission conteste leur existence en l'absence de « clause filet » pour « rattraper » des petits projets susceptibles d'un impact significatif sur l'environnement ; en tout état de cause, pour la Commission, les seuils d'exclusion ne peuvent être qu'indicatifs, ce qui induit une forte insécurité juridique pour les projets. Cette position est confortée par la jurisprudence, constante, de la CJUE, cf C-435/09 du 24 mars 2011 (*) Royaume de Belgique précité, notamment points 60 et suivants ;

- trouver le bon équilibre à la fois pour que les seuils permettent une bonne protection de l'environnement mais aussi pour que les services puissent davantage se focaliser sur les dossiers à enjeux.

III. Identification de dispositions nécessaires pour transposer la directive 2014/52/UE

*Sont listées ci-après des dispositions identifiées comme nécessaires pour transposer complètement la nouvelle directive. Certaines des dispositions ci-après pourraient être mises en place immédiatement, quitte à introduire des modalités d'entrée en vigueur différée, d'autres, identifiées par *, paraissent plus difficiles à transposer ou à mettre en œuvre et sont donc susceptibles d'être intégrées dans notre droit soit plus tardivement, soit avec des dispositions transitoires propres.*

a) Pour l'examen au cas par cas, **le maître d'ouvrage peut fournir une description** de toutes les caractéristiques du projet et/ou les mesures envisagées pour éviter ou prévenir ce qui aurait pu, à défaut, constituer des incidences négatives notables sur l'environnement ;

b) **En cas de dispense, la décision de cas par cas doit indiquer les mesures envisagées par le MO pour éviter ou prévenir** ce qui aurait pu, à défaut, constituer des incidences négatives notables sur l'environnement ;

- c) * **Obligation pour la décision autorisant le projet de reprendre ces caractéristiques/mesures** * ;
- d) * La décision de cas par cas dispensant d'EI pourrait-elle être **mieux articulée** avec la décision d'autorisation du projet (question des délais, du contenu du dossier...) * ?
- e) Pour l'examen au cas par cas, le MO tient compte, le cas échéant, des résultats disponibles d'**autres évaluations pertinentes des incidences sur l'environnement** réalisées en vertu d'autres législations ;
- f) L'autorité environnementale tient compte, le cas échéant, des résultats des demandes d'examen au cas par cas ou des **évaluations des incidences sur l'environnement réalisées en vertu d'actes législatifs de l'Union** autres que la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (voir toutefois au I.1 la proposition e) visant à mieux coordonner l'étude d'impact des projets et l'évaluation environnementale des plans et programmes) ;
- g) **Lien rapport du MO et cadrage préalable** : lorsqu'un cadrage préalable est rendu, le rapport d'EIE établi par le MO est « fondé » sur celui-ci ;
- h) **Consultation des « autorités locales »**, en sus de l'autorité environnementale, lorsqu'un projet est soumis à évaluation des incidences sur l'environnement et lors des demandes de cadrage préalable.
- i) **Expertise** : le MO s'assure que l'EI est réalisée par des « experts compétents ».
- j) Introduction de la notion de « **conclusion motivée** » : elle doit être intégrée dans la décision autorisant le projet, avec d'autres éléments (notamment le résumé des résultats des consultations et des informations reçues ainsi que la façon dont ils ont été pris en compte (article L. 122-1 VI). Elle doit être toujours d'actualité lorsque l'autorité compétente rend sa décision d'autorisation.
- k) ** Disposition transposant le nouvel article 9 bis relatif aux **conflits d'intérêts**.
- l) Disposition transposant **les procédures communes ou coordonnées**.

ANNEXE 6 : Propositions rédactionnelles en vue de la réunion du GT « modernisation de l'évaluation environnementale » du 15/12/14

Pour une meilleure lisibilité, les propositions rédactionnelles ne sont pas présentées en mode modifications apparentes. Pour une meilleure comparaison des dispositions, vous pouvez vous reporter au tableau joint.

La numérotation des articles, à laquelle il est fait référence pour chaque mesure, est issue des modifications proposées dans le tableau joint.

Mesure n° 1 : mise en place d'une « clause-filet » (article L. 122-1-1 III)

Une clause filet est indispensable afin de conforter nos « seuils d'exclusion » dans le cadre de l'examen au cas par cas²³, et ce, d'autant plus si ceux-ci sont remontés (discussion sur les seuils dans un 2^e temps). Cette clause permettrait, pour les projets situés en deçà des seuils mais susceptibles toutefois d'avoir des incidences négatives notables sur l'environnement, de solliciter un examen au cas par cas auprès de l'AE. Cette possibilité devrait être ouverte à l'autorité compétente et au maître d'ouvrage [et aux tiers (point de débat)].

« III. — Lorsqu'un projet, en deçà des seuils fixés, est toutefois susceptible d'avoir des incidences négatives notables sur l'environnement, l'autorité compétente transmet les informations relatives au projet dont elle dispose à l'autorité environnementale qui examine sans délai la nécessité d'une évaluation des incidences sur l'environnement ;

La saisine de l'autorité environnementale est également ouverte :

- au maître d'ouvrage qui peut transmettre à l'autorité environnementale une demande d'examen au cas par cas ;
- à [toute ONG agréée] [toute personne intéressée] qui peut adresser à l'autorité compétente une demande motivée en ce sens ;

Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas à l'origine de la demande, l'autorité compétente l'informe sans délai.

L'absence de réponse de l'autorité compétente, saisie par [une ONG agréée] [toute personne intéressée] au terme du délai fixé par voie réglementaire vaut rejet de la demande de saisine de l'autorité environnementale.

L'absence de réponse de l'autorité environnementale au terme du délai fixé par voie réglementaire vaut dispense de réaliser une étude d'impact.

Les modalités d'application de ce paragraphe sont fixées par voie réglementaire. »

Mesure n° 2 : création d'une autorisation supplétive (article L. 122-1-2 I & II)

Cette mesure est indispensable pour régulariser les situations, non conformes au droit de l'Union, pour lesquelles il n'existe pas d'autorisation adéquate capable de porter l'ensemble des mesures ERC du projet ainsi que les mesures de participation du public. La rédaction proposée reprend les termes de la directive 2014/52 mais le 1^o du I relatif à la conclusion motivée pourrait faire l'objet d'une entrée en vigueur différée.

« I. — La décision de l'autorité compétente qui autorise le projet prend [dûment] en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité environnementale ainsi que le résultat de la consultation du public.

La décision d'autorisation comprend au moins :

- 1^o la conclusion motivée, mentionnée à l'article L. 122-1, actualisée si nécessaire ;
- 2^o les prescriptions environnementales, une description de toutes les caractéristiques du projet et/ou des mesures à la charge du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible,

²³ C-435/09 Commission contre Belgique : « Il résulte également d'une jurisprudence constante que, lorsque les États membres ont décidé de recourir à la fixation de seuils et/ou de critères, la marge d'appréciation qui leur est ainsi conférée trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, de soumettre, avant l'octroi d'une autorisation, à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation. »

compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine, ainsi que les modalités de leur suivi ;

3° les modalités du suivi de la réalisation des caractéristiques et mesures prévues au 2° ainsi que du suivi de leurs effets sur l'environnement ;

4° les modalités du suivi des incidences du projet sur l'environnement ou la santé humaine.

La décision de refus d'autorisation expose les raisons principales du refus.

II. En l'absence d'un régime d'autorisation conforme à ces conditions, le projet est autorisé conformément au point I. Les modalités de cette décision supplétive sont fixées par voie réglementaire. »

Mesure n°3 : dispense d'examen au cas par cas pour les projets relevant également d'une EIE systématique (article R. 122-2 III)

Prévoir de manière explicite qu'un projet relevant à la fois d'un examen cas par cas et d'une EIE systématique est dispensé de réaliser l'examen au cas par cas, pour autant que l'étude d'impact porte bien sur l'ensemble du projet. Avec une entrée par « projet » et plus par « procédure », le nombre de cas devrait diminuer.

« III. Lorsqu'un projet relève à la fois d'une évaluation des incidences sur l'environnement systématique et d'un examen au cas par cas en vertu d'une ou plusieurs rubriques du tableau annexé, le maître d'ouvrage est dispensé de suivre la procédure prévue à l'article R. 122-3 dès lors que l'étude d'impact traite de l'ensemble des incidences du projet dans toutes ses composantes. »

Mesure n°4 : réalisation volontaire d'une EIE de projets soumis à examen au cas par cas (article R. 122-2 IV)

Prévoir de manière explicite que, lorsqu'un projet relève d'un examen au cas par cas, le maître d'ouvrage peut réaliser directement et volontairement une étude d'impact sans saisine de l'autorité environnementale à ce stade. NB : L'avis sur l'étude d'impact reste bien évidemment requis.

« IV. Un maître d'ouvrage peut réaliser une étude d'impact pour un projet relevant d'un examen au cas par cas sans avoir à procéder à la saisine préalable de l'autorité environnementale. Dès lors, il suit toutes les étapes de l'évaluation des incidences sur l'environnement telle que définie au II de l'article L. 122-1. »

Mesure n° 5 : clarification des dispositions relatives à l'évaluation des incidences en cas de pluralité d'autorisations (article L. 122-1-2 III)

Afin de clarifier et d'améliorer ce point, il est proposé de revoir l'article R. 122-8 et de transférer cette question dans la partie législative du code.

Il est également prévu de prendre une disposition dans la partie relative à la participation du public selon laquelle, en cas d'actualisation lors des autorisations intermédiaires, la procédure de participation du public sera simplifiée (lien avec groupe participation du public).

N.B : Avec une autorisation unique, la question de l'actualisation ne devrait plus se poser dans les mêmes proportions.

« III. - Lorsqu'un projet soumis à évaluation des incidences sur l'environnement relève de plusieurs autorisations, les incidences du projet sont identifiées et évaluées le plus en amont possible et dans la mesure du possible dès la première autorisation.

Les incidences qui n'ont pu être identifiées et évaluées dès ce stade le sont au plus tard lors de la dernière autorisation.

À chaque étape du processus décisionnel, le maître d'ouvrage ou l'autorité compétente peut consulter l'autorité environnementale sur la nécessité d'actualiser, en tout ou partie, l'étude d'impact, ainsi que sur le périmètre de l'actualisation.

En cas d'actualisation, l'autorité environnementale donne un nouvel avis sur l'étude d'impact actualisée. »

Mesure n°6 : allégement des consultations dans le cadre de l'examen au cas par cas (article R. 122-3 III)

Les modalités de consultation dans le cadre de la décision d'examen au cas par cas sont allégées (article R. 122-3) afin de permettre plus de souplesse et de laisser les autorités environnementales décider des cas où ces consultations sont nécessaires.

« III.-Dès réception du formulaire complet, l'autorité environnementale le met en ligne, sans délai, sur son site internet.

a) ~~Le met en ligne sur son site internet ;~~

b) ~~Transmet un exemplaire au ministre chargé de la santé pour les projets mentionnés aux I et II de l'article R. 122-6 ou au directeur général de l'agence régionale de santé pour les autres projets et, le cas échéant, à la commission spécialisée du comité de massif, qui disposent d'un délai de quinze jours à compter de la réception du formulaire pour donner leur avis. »~~

Mesure n°7 : allégement des consultations dans le cadre de l'avis d'AE (article R. 122-7 III)

Seule reste obligatoire la consultation de la santé (ministre ou ARS), afin de permettre plus de souplesse et de laisser les autorités environnementales décider des cas où les autres consultations sont nécessaires.

« III.-Les autorités environnementales mentionnées à l'article R. 122-6 rendent leur avis après avoir consulté le ministre chargé de la santé, dans les cas mentionnés aux I et II de l'article R. 122-6, ou le directeur général de l'agence régionale de santé, dans les cas mentionnés au III du même article.

~~le ou les préfets de département sur le territoire desquels est situé le projet, au titre de leurs attributions dans le domaine de l'environnement ;~~

~~dans les cas mentionnés aux I et II de l'article R. 122-6, le ministre chargé de la santé ou le directeur général de l'agence régionale de santé dans les cas mentionnés au III du même article ;~~

~~le cas échéant, le préfet maritime au titre des compétences en matière de protection de l'environnement qu'il tient du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer ; le cas échéant, outre-mer, le représentant de l'Etat en mer mentionné par le décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 susvisé relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'Etat en mer.~~

Ces autorités disposent d'un délai d'un mois à compter de la réception du dossier pour émettre leur avis. En cas d'urgence, l'autorité administrative environnementale peut réduire ce délai sans que celui-ci ne puisse être inférieur à dix jours. »

Mesures n° 8/9 : mise en place d'une procédure coordonnée avec Natura 2000 au stade de l'examen au cas par cas (pas encore de numérotation)

À ce stade, la rédaction n'est pas finalisée. Travail en cours avec la DEB.

Mesure n° 10 : relatives à la coordination des procédures d'évaluations environnementales (pas encore de numérotation)

- **Meilleure articulation entre les législations EIE/Natura 2000 et IOTA.** La directive 2014/52 prévoit la mise en place obligatoire d'une procédure commune ou coordonnée pour ces législations. *Les modalités précises restent à déterminer (autorité unique, délais, etc.).*

- **Meilleure articulation entre la directive les législations EIE/EES (dans le respect des dispositions de l'article 11 de la directive 2001/42/CE.** La directive 2014/52 prévoit la mise en place facultative de procédures communes ou coordonnées pour ces législations autres que celles

cités précédemment. Un important travail reste à fournir sur cette question. Ne figure ici que l'idée générale.

« I. Lorsqu'un projet est soumis à évaluation des incidences Natura 2000 en application des dispositions du chapitre IV du titre 1^{er} du livre 4 et à évaluation des incidences sur l'environnement au titre de la présente section, le rapport d'évaluation des incidences contient les éléments exigés par l'article R. 414-23 et tient lieu d'évaluation des incidences Natura 2000.

Lorsqu'un projet est soumis à étude d'incidences en application du titre 1^{er} du livre II et à évaluation des incidences sur l'environnement au titre de la présente section, le rapport d'évaluation des incidences contient les éléments exigés par les articles R. 214-6 et R. 214-32 et tient lieu de document d'incidences. »

« II. Lorsque la réalisation d'un projet suppose la modification d'un plan, d'un programme ou d'un document d'urbanisme soumis ou susceptible d'être soumis à évaluation environnementale en application de l'article L. 122-4, l'évaluation environnementale stratégique et l'évaluation des incidences sur l'environnement peuvent donner lieu à une procédure [commune][coordonnée]²⁴. L'autorité environnementale se prononce par un avis unique. »

Mesure n° 11 : transposition *in extenso* des définitions de la directive 2011/92 (article L. 122-1 I)

Reprise dans le code de l'environnement des définitions de « projet », « maître d'ouvrage », « autorisation » et « évaluation des incidences sur l'environnement ».

Afin de pouvoir supprimer la notion de programme de travaux tout en maintenant l'exigence de la prise en compte des projets de manière globale, nous proposons l'introduction d'une précision sur la définition de projet.

La définition de l'« évaluation des incidences sur l'environnement » est issue de la directive 2014/52 et pourrait faire l'objet d'une entrée en vigueur différée si cela est jugé nécessaire.

« I. – Pour l'application de la présente section, [conformément à l'article 1 de la directive 2011/92/UE,] on entend par :

1° Projet : la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages, ou encore d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ;

Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps, [dans l'espace], ou en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrages, afin que les incidences sur l'environnement soient appréciées dans leur globalité.

2° Maître d'ouvrage : l'auteur d'une demande d'autorisation concernant un projet privé ou l'autorité publique qui prend l'initiative à l'égard d'un projet ;

3° Autorisation : la décision de l'autorité ou des autorités compétentes, qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet;

4° Évaluation des incidences sur l'environnement : un processus constitué de :

a) l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé étude d'impact, tel que visé à l'article XXX;

b) la réalisation de consultations telles que visées aux articles XXX;

c) l'examen par l'autorité compétente des informations présentées dans l'étude d'impact et des éventuelles informations complémentaires fournies, au besoin, par le maître d'ouvrage conformément à l'article L.122-1-1, ainsi que de toute information pertinente reçue dans le cadre des consultations en vertu des articles XXX ;

²⁴ Procédure coordonnée = désignation d'une autorité coordinatrice ; procédure commune = évaluation unique.

d) la conclusion motivée de l'autorité compétente sur les incidences notables du projet sur l'environnement, tenant compte des résultats de l'examen visé au c), et s'il y a lieu, de son propre examen complémentaire;

e) l'intégration de la conclusion motivée de l'autorité compétente dans la décision visée à l'article XXX. »

Mesure n° 12 : transposition de l'article 3 de la directive 2011/92 (article L. 122-1 II)

Cet article n'est pas transposé de manière complète dans notre droit alors qu'il est considéré comme « fondamental » et constitutif d'une « obligation substantielle » par la Cour de justice²⁵. L'introduction de cette disposition paraît nécessaire, d'une part pour éviter tout risque contentieux, d'autre part par souci de clarté. Elle est en effet très éclairante sur le contenu qualitatif du processus d'EIE qui est décrit au point 4° des définitions de la directive que nous reprenons également.

« II. – L'évaluation des incidences sur l'environnement définie au 4° du I, identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :

a) la population et la santé humaine ;

b) la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE et de la directive 2009/147/CE ;

c) les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ;

d) les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ;

e) l'interaction entre les facteurs visés aux points a) à d).

f) Les incidences visées sur les facteurs énoncés englobent les incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et/ou de catastrophes pertinents pour le projet concerné. »

Mesure n° 13 : simplification des dispositions relatives au cadrage préalable (article R. 122-4)

Les dispositions relatives au cadrage préalable sont revues dans une logique de simplification et d'alignement sur la directive 2014/52, en le recentrant sur les éléments essentiels (article R. 122-4).

Le nombre de cadrages préalables formalisés est en forte baisse sur l'année 2013²⁶, alors que se développent les réunions avec les parties prenantes, ce qui montre un besoin de plus grande souplesse.

« Sans préjudice de la responsabilité maître d'ouvrage quant à la qualité et au contenu de l'étude d'impact, celui-ci peut demander à l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet de rendre un avis sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact, conformément à l'article L. 122-1-2.

Dans sa demande, le maître d'ouvrage fournit au minimum les éléments dont il dispose sur les caractéristiques spécifiques du projet et, dans la zone qui est susceptible d'être affectée :

-les principaux enjeux environnementaux ;

-ses principaux impacts ;

~~-quand le projet s'insère dans le cadre d'un programme de travaux, ses liens fonctionnels avec d'autres travaux, ouvrages ou aménagements.~~ **-les différents travaux de construction, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage composant le projet.**

L'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation consulte sans délai l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, ~~et, pour ce qui concerne les aspects~~

²⁵ C-50/09, Commission c/ Irlande, voir notamment les paragraphes 35 à 41. Condamnation de l'Espagne pour non transposition de l'article 3.

²⁶ Pour les plans/programmes hors documents d'urbanisme : 19 en 2013 contre 33 en 2012 ; pour les projets : 93 en 2013 contre 200 en 2012.

liés à la santé humaine, le ministre chargé de la santé pour les projets mentionnés aux I et II de l'article R. 122-6 ou le directeur général de l'agence régionale de santé pour les autres projets.

Dans son avis, l'autorité compétente précise les éléments permettant au maître d'ouvrage d'ajuster le contenu de l'étude d'impact à la sensibilité des milieux et aux impacts potentiels du projet sur l'environnement ou la santé humaine, ~~notamment le degré de précision des différentes thématiques abordées dans l'étude d'impact,~~ **ainsi que le périmètre approprié pour l'étude de chacune des incidences du projet.**

Elle indique notamment la nécessité d'étudier, le cas échéant, les incidences notables du projet sur l'environnement d'un autre Etat, membre de l'Union européenne ou partie à la Convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo.

Cet avis peut également préciser le périmètre approprié pour l'étude de chacun des impacts du projet. »

~~L'avis de l'autorité compétente indique notamment :~~

~~-les zonages, schémas et inventaires relatifs à la ou aux zones susceptibles d'être affectées par le projet ;~~

~~-les autres projets connus, tels que définis au 4° du II de l'article R. 122-5, avec lesquels les effets cumulés devront être étudiés ;~~

~~-la liste des organismes susceptibles de fournir au pétitionnaire des informations environnementales utiles à la réalisation de l'étude d'impact.~~

~~Cet avis peut également préciser le périmètre approprié pour l'étude de chacun des impacts du projet.~~

Mesure n° 15 : réécriture de la disposition relative au contenu de l'étude d'impact (article R. 122-5)

L'article R. 122-5 relatif au rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement est revu afin de s'aligner sur la directive 2011/92 dans sa version issue de la directive 2014/52, ce qui permet de mieux faire apparaître la logique de proportionnalité qui doit guider son élaboration. Cela permet également un allègement visuel du texte. Cet article se lit avec l'annexe IV de la directive qui est visé au f).

« I.-Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine.

II.-L'étude d'impact inclut les informations qui peuvent être raisonnablement requises pour arriver à une conclusion motivée sur les incidences négatives notables du projet sur l'environnement, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes.

Il comporte au minimum :

a) une description du projet comportant des informations relatives au site, à la conception, aux dimensions et aux autres caractéristiques pertinentes du projet ;

b) une description des incidences notables probables du projet sur l'environnement ;

c) une description des caractéristiques du projet et/ou des mesures envisagées pour éviter, [prévenir ou] réduire et, si possible, compenser les incidences négatives notables probables sur l'environnement ;

d) une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, eu égard aux incidences du projet sur l'environnement ;

e) un résumé non technique des informations visées aux points a) à d), ce résumé peut faire l'objet d'un document indépendant ;

f) toute information supplémentaire précisée à l'annexe IV de la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, en fonction des

caractéristiques spécifiques du projet ou du type de projets et des éléments de l'environnement sur lesquels une incidence pourrait se produire.

Pour éviter tout double emploi, le maître d'ouvrage tient compte, dans l'élaboration de l'étude d'impact, des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes réalisées dans le cadre d'autres législations.

II. Lorsqu'un avis est rendu au titre de l'article R. 122-4, l'étude d'impact est fondée sur cet avis.

III.-Pour les travaux, ouvrages ou aménagements soumis à autorisation en application du titre Ier du livre II, l'étude d'impact vaut document d'incidences si elle contient les éléments exigés pour ce document par l'article R. 214-6.

IV.-Pour les travaux, ouvrages ou aménagements devant faire l'objet d'une étude d'incidences en application des dispositions du chapitre IV du titre Ier du livre IV, l'étude d'impact vaut étude d'incidences si elle contient les éléments exigés par l'article [R. 414-23](#).

V.-Pour les installations classées pour la protection de l'environnement relevant du titre Ier du livre V du présent code et les installations nucléaires de base relevant du [titre IV de la loi du 13 juin 2006](#) susmentionnée, le contenu de l'étude d'impact est précisé et complété en tant que de besoin conformément aux articles R. 512-6 et R. 512-8 du présent code et à l'[article 9 du décret du 2 novembre 2007](#) susmentionné. »

Ouverture de la réunion par le Président Jacques Vernier ;

Le Président rappelle les objectifs de sa mission : « moderniser et simplifier le droit de l'environnement sans régression de celui-ci et dans le respect du droit européen ». Ce n'est pas un travail facile. Deux sujets sont au programme de ce groupe de travail (GT): « simplifier les études d'impact », mais aussi « améliorer le fonctionnement de l'autorité environnementale, notamment l'autorité environnementale en région ».

S'agissant de l'organisation du groupe de travail, le Président indique aux membres du groupe qu'il est assisté dans sa tâche par deux co-pilotes, Philippe Ledenvic, Président de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (Ae-CGDD), et le Commissariat général au développement durable (CGDD), représenté par Bruno Verlon, adjoint au Commissaire.

Des délais assez stricts ont été impartis au groupe dans la lettre de mission de la Ministre, dont les membres ont eu connaissance. Le Président mentionne qu'il est possible, si certaines des propositions du GT nécessitent des mesures législatives, que celles-ci passent par des ordonnances, un projet de loi habilitant le gouvernement à légiférer par ordonnances étant en cours de rédaction.

J. Vernier estime qu'il s'agit d'un signe plutôt positif, car si bien des groupes de travail sont constitués et proposent des mesures, tous n'ont pas la possibilité, stimulante, d'avoir un véhicule législatif rapide pour reprendre leurs propositions.

Tour de table :

Nathalie ROY, Union Professionnelle des Artisans (UPA) ;

Stéphanie ALCALDE, Ministère de l'Intérieur, DMAT ;

Kristel LABOUS, Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) ;

Olivier VIANO, Mouvement Des Entreprises de France (Medef) ;

Vincent NEIRINCK, Mountain Wilderness ;

Didier KRUGER, Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Languedoc-Roussillon, représentant des DREAL ;

Matthieu LAURENT, Secrétariat Général aux Affaires Européennes (SGAE), secteur JUR ;

Michel PRIEUR, Société Française de Droit de l'Environnement

Bruno VERLON, CGDD, Directeur, adjoint au Commissaire général (CGDD) ;

Philippe LEDENVIC, Président de la formation de l'Ae-CGEDD ;

Jean-Pierre LESTOILLE, Directeur Départemental des Territoires (DDT) de Savoie, représentant des DDT et DDTM ;

Bernard LABAT, Humanité et biodiversité ;

Anne GUERRERO, Réseau Ferré de France (RFF) ;

Philippe BODENEZ, Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, Direction générale des entreprises (DGE) ;

Florent ROMAGOUX, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Direction Générale des Politiques Agricoles, Agroalimentaires et de la Forêt (DGPAAT), Service de la forêt, de la ruralité et du cheval ;

Anne LAUMONIER, MAAF, DGPAAT, Service de la stratégie agroalimentaire et du développement durable ;

Olivier GOURBINOT, Frapna, représentant France Nature Environnement (FNE) ;

Yasser Maxime ABDOULHOUSSEN, Secrétariat Général du Gouvernement (SGG), Simplification, rapporteur de la mission confiée au préfet Duport ;

Isabelle NICOLI, Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité (MLETR), Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), adjointe au chef du bureau de la législation de l'urbanisme ;

Jordan CARTIER, Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MÉDDÉ), Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM) ;

Fabien PÉROUZE, MÉDDÉ, Secrétariat général, Direction des affaires juridiques (DAJ) ;

Sidonie BLANCHARD, MÉDDÉ, Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) ;

Jérôme GOELLNER, MÉDDÉ, Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR), chef du Service des Risques Technologiques ;

Sylvain MONTEILLET, MÉDDÉ, Secrétariat général, Service du Pilotage de l'Évolution des Services (SPES), Chef du bureau de l'évolution structurelle des services ;

Frédéric KERVELLA, MÉDDÉ, adjoint au Chef du bureau de l'intégration environnementale (CGDD), adjoint à la chef du bureau de l'intégration environnementale ;

Philippe ROGIER, MÉDDÉ, Sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques (CGDD)

Marie-Françoise FACON, MÉDDÉ, CGDD, Chef du bureau de l'intégration environnementale (CGDD).

Marc CLEMENT, juge à la Cour administrative d'appel de Lyon, excusé.

Propos introductifs des co-pilotes :

Bruno Verlon :

La formation de ce groupe de travail associe l'ensemble des parties prenantes : MÉDDÉ, autres ministères, représentants du monde économique, ONG, personnalités qualifiées. Il convient de replacer les deux sujets « étude d'impact » et « autorité environnementale » dans le contexte d'une demande claire de simplification, mais en gardant bien à l'esprit le contexte européen, avec des contentieux soit en cours, soit prévisibles.

Pour le sujet « étude d'impact », la nouvelle directive 2014/52/UE du 16 avril 2014, qui modifie la directive « projets » et doit être transposée dans les 3 ans, doit aussi conduire à s'interroger sur le niveau d'anticipation souhaité de cette transposition.

Ae-CGEDD :

Confirme ce qui est souvent vu par l'AE-CGEDD dans ses avis : un contexte technico-juridique qui ne brille pas par sa clarté et sa cohérence, avec des contentieux ouverts (directives « plans et programmes » et « projets ») au niveau européen. Il est nécessaire que le groupe s'attache à traiter ces deux sujets simultanément.

P. Ledenvic indique qu'il examinera attentivement la mise en cohérence entre dispositif « plans et programmes » et « projets », ainsi que la place attribuée à chaque sujet.

Président :

Pour être transparent, notamment vis-à-vis des parties prenantes, le Président indique aux membres du groupe de travail extérieurs à l'administration que, comme à son habitude, celle-ci travaille, réfléchit et se concerte pour établir des premières propositions.

Sur les deux sujets, dans les réunions préparatoires à cette 1^{ère} réunion du groupe de travail, le sujet « étude d'impact » a beaucoup plus avancé que le sujet « autorité environnementale ». Le Président propose en conséquence de travailler de la manière suivante :

- Pour le sujet « étude d'impact », présentation par l'administration du contexte et des premières propositions qui ont été adressées aux membres du groupe, puis réaction des parties prenantes ;
- Pour le sujet « autorité environnementale », un fonctionnement inverse : les ONG et les entreprises expriment leurs observations et leurs attentes à l'administration. Rappel sur l'autorité environnementale : existence au niveau national de deux autorités environnementales nationales, la formation d'autorité environnementale du CGEDD et le CGDD pour la Ministre de l'Écologie, et une multitude d'autorités environnementales dans les régions.

FNE :

Les deux sujets étant étroitement imbriqués, les propositions transmises sur le sujet « étude d'impact » appelleront certainement des remarques sur le sujet « autorité environnementale ». Le représentant de l'association indique donc ne pas pouvoir faire la promesse de séparer les deux sujets.

Président :

La dernière réunion inter-services ayant eu lieu le 15 septembre, la note préparatoire est parvenue tardivement.

Présentation du document de travail envoyé avant la réunion et de son contexte en droit national et européen par Marie-Françoise Facon

Président :

On peut faire un triple constat :

- sur-transposition pour certaines activités ;
- sous-transposition pour certaines activités du fait des seuils d'exclusion, alors que pour la CJUE, même en-dessous des seuils, les projets peuvent avoir un impact significatif sur l'environnement. D'où la proposition d'introduction d'une clause-filet permettant de soumettre (exceptionnellement) à étude d'impact un projet, même en dessous des seuils, si le projet a un impact avéré sur l'environnement ;
- écarts de transposition : pour certains travaux l'entrée est bien par « projet » (routes, etc.), mais pour certaines lignes du tableau, l'entrée n'est pas par « descriptif » du projet mais par « procédures », ce qui conduit à un écart de transposition puisque les annexes de la directive européenne sont, elles, bien construites sur une entrée par projet.

Cette analyse n'est pas contestée jusqu'ici, mais il reste à savoir comment poursuivre cette analyse.

Les propositions a) à k) du document sont, de manière générale, assez consensuelles entre les services de l'administration, même si quelques réserves avaient été émises en RIS (réunion inter-services).

Le Président demande cependant aux différents services de l'Administration de ne pas réitérer aujourd'hui les éventuelles réserves qu'ils auraient déjà faites lors des réunions précédentes.

FNE :

Première observation, le relèvement des seuils pour coller davantage à l'annexe I de la directive aurait pour conséquence de faire moins d'études d'impact.

Sous réserve de consultations plus approfondies de son réseau, FNE pourrait adhérer à l'idée de ce relèvement des seuils si, en contrepartie, le champ du « cas par cas » était élargi.

S'agissant de la clause-filet, elle est manifestement imposée par la directive.

Président :

La clause-filet n'est pas imposée en tant que telle par la directive, elle résulte de la jurisprudence européenne.

FNE :

Sur cette « clause-filet », requise par le droit européen au sens large, FNE demande que la mise en œuvre de cette clause-filet soit ouverte aux pétitionnaires, aux autorités compétentes et aux tiers intéressés. La procédure d'examen au cas par cas, d'après la compréhension qu'a FNE de la nouvelle directive, a vocation à jouer un rôle croissant de tri, pour assurer que les projets qui doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement (ÉIE) fassent bien l'objet de celle-ci, tandis que ceux pour lesquels la réflexion sur les incidences environnementales a déjà été engagée par les maîtres d'ouvrage ne donnent pas lieu à une EI.

France Nature Environnement est d'accord avec cette orientation, mais la question de l'autorité environnementale se pose dans ce cadre puisque c'est elle qui est amenée à statuer au cas par cas.

MEDEF :

Premières observations, très générales.

1) L'intention du groupe de travail est de moderniser, donc si les seuils sont modifiés il ne faudrait pas que cela aille dans le sens d'une systématisation de l'étude d'impact ; *a contrario*, il ne faudrait pas aspirer trop de projets qui ne seraient aujourd'hui pas soumis, par l'intermédiaire de la clause-filet.

2) Le MEDEF ne conteste pas qu'il soit nécessaire d'examiner de manière générale les projets au cas par cas, mais les entreprises demandent des réponses motivées et claires et dans des délais raisonnables. Le Mouvement des entreprises de France demande donc que le silence gardé par l'autorité environnementale vaille dispense de faire une étude d'impact.

Sur la proposition de FNE que leur soit ouverte la clause-filet, le Medef n'est pas fermé, mais tout dépend des délais impartis aux uns et aux autres.

FNSEA :

La FNSEA est d'accord pour travailler sur les seuils dans le but d'éviter une sur-transposition, et notamment en alignant certains seuils nationaux, aujourd'hui inférieurs aux seuils européens, sur ceux de la directive.

Appui de la demande du Medef que le silence gardé par l'autorité environnementale à l'issue de l'examen au cas par cas vaille dispense d'étude d'impact. Or, il semblerait que le silence de l'autorité environnementale figure parmi les dérogations au principe de silence vaut accord.

Les agriculteurs souhaitent que soit établi pour certaines activités agricoles un formulaire simplifié pour les agriculteurs.

Les impacts négatifs et positifs doivent pouvoir être étudiés ; exemple des retenues d'eau qui deviennent des zones humides, certains lacs créés par le biais de retenues d'eau sont devenus des lacs puis des zones Natura 2000.

Président :

Sur ce dernier point il n'y a aucun problème, lorsqu'une étude d'impact est bien faite, les impacts positifs peuvent être mis en avant.

Philippe Rogier :

Quelques précisions sur le sens du silence gardé par l'autorité environnementale à l'issue de l'examen au cas par cas. Comme Marie-Françoise Facon l'a rappelé tout à l'heure, il ne faut pas oublier le contexte de pré-contentieux européen très avancé lors de la réforme des études d'impact. Au départ, le CGDD avait prévu dans les premières versions du projet de décret que l'absence de réponse de l'autorité environnementale vaille dispense d'étude d'impact, mais la Commission qui a demandé que lui soient transmis les projets de texte a fermement demandé que ce sens soit changé. Elle en a fait une condition *sine qua non* pour classer le pré-contentieux.

Le CGDD a bien conscience que cette disposition ne satisfait ni les pétitionnaires ni les DREAL, mais il faut comprendre que le choix est limité, la Commission nous fait une confiance limitée.

Les statistiques des premiers mois d'application, donc au moment les plus difficiles de la réforme, n'ont donné lieu qu'à un taux d'absence de réponse de 4 pour 1000.

Les autorités environnementales ont donc répondu présentes, et dans les délais prévus.

À l'attention du représentant du MEDEF : 35 jours de délai maximum est un délai raisonnable pour obtenir de la visibilité.

Le formulaire actuel est assez simple, ne nécessite pas de faire appel à un bureau d'études, et les délais de 35 jours sont tenus dans la très grande majorité des cas.

Sur cette même période, et le pourcentage aujourd'hui doit être stable voire inférieur, 12% environ des projets faisant l'objet d'un examen au cas par cas ont été soumis à une étude d'impact.

Ae-CGEDD :

Pour les demandes traitées par l'Ae-CGEDD, une réponse a été apportée à l'ensemble des projets, et environ 20% des projets sont soumis à étude d'impact, ce chiffre étant plutôt en diminution. Toutes les décisions sont motivées.

MEDEF :

Que le silence vaille obligation de faire une étude d'impact est une source d'incompréhension.

Président :

Les chiffres énoncés par Philippe Rogier remontent aux premiers mois de la réforme et l'on constate que même en cette période de démarrage les délais de réponse n'étaient pratiquement jamais dépassés (4 pour 1000) !

Il ne faut pas non plus oublier la pression de la Commission (chiffon rouge).

Les deux combinés (chiffon rouge pour la Commission et statistiques de non-dépassement des délais en pratique) font qu'il n'apparaît peut-être pas nécessaire de s'arc-bouter sur ce point.

DREAL :

Il est entendu que le sens de l'absence de réponse dans le cadre du cas par cas ne peut être changé, mais il faut savoir ce qui se passe sur le terrain : ce sont les mêmes personnes qui instruisent les projets au « cas par cas », rendent les cadrages préalables et les avis sur l'étude d'impact, etc. Les ressources humaines étant les mêmes, à moyens constants, cela a des répercussions sur les dossiers de fond.

Il paraît donc primordial de lutter contre la sur-transposition, d'augmenter les seuils, de prévoir une clause filet, de prévoir un arbitrage au regard de ce qui aura été dit et de simplifier, simplifier, simplifier...

Frédéric Kervella :

Au regard du chantier en cours « silence vaut accord », la décision de « cas par cas » a été identifiée, lors de l'examen des projets de décret au Conseil d'État, comme figurant parmi celles qui, au regard du droit de l'Union, doivent déroger à ce nouveau principe « silence vaut accord ».

RFF :

Le terme de « simplification », est souvent employé, mais il est aussi très important de clarifier.

D'accord avec le fait de rehausser les seuils, ce sera plus simple à appliquer.

Il faut aussi clarifier les termes. Il y a eu beaucoup d'échanges avec l'Ae-CGEDD sur des expressions qui sont intraduisibles en droit français. Par exemple, la directive parle de « voies à grande distance ». Le projet Éole, sans tunnel, n'aurait pas fait l'objet d'une étude d'impact systématique !

Ouvrages d'art : 250 mises en accessibilité des gares auraient été soumises à examen au cas par cas s'il n'y avait pas eu un échange constructif avec l'AE-CGEDD.

Président :

L'obscurité des textes ne vient-elle pas aussi de la directive ?

FNSEA :

Demande que les chiffres actualisés sur le dépassement des délais et l'examen au cas par cas soient transmis.

(Ces chiffres ont été transmis depuis la réunion par Philippe Rogier)

Mountain Wilderness :

Demande, à l'appui d'exemples concernant les remontées mécaniques, l'enneigement artificiel, si la finalité de lutter contre le saucissonnage des projets est bien maintenue, la disparition de la notion de « programme de travaux » envisagée n'étant alors que sémantique.

Président :

Il y a eu à ce sujet des débats internes à l'administration. Philippe Ledenvic a insisté sur le fait que cette notion était ambiguë, d'ailleurs la directive ne parle pas de « programme de travaux ».

Le Président indique en revanche qu'il faut veiller, pédagogiquement, à ce que la suppression de « programme de travaux » ne laisse pas penser aux maîtres d'ouvrage que leurs projets peuvent être « saucissonnés ». Si l'on ne maintient que la notion de « projets », il faudra dans la transposition française préciser l'interprétation européenne du mot « projet » (projet global, intégrant plusieurs opérations connexes).

Attention donc à ne pas faire l'inverse de ce que l'on souhaite en supprimant cette notion.

Ae-CGEDD :

L'interprétation nationale de la notion de programme de travaux (tout ce qui est fonctionnellement lié) est très différente de la notion européenne de « projets ».

Le concept de « programme de travaux » entretient plus de confusion qu'autre chose. Il est plus pertinent d'aborder la notion de « projet » au sens européen, globale.

Humanité et biodiversité :

D'accord sur le principe de la clause-filet, et soutient la demande de FNE que les tiers puisse l'actionner.

Demande de précisions sur la proposition corollaire à l'introduction d'une clause-filet, d'autorisation supplétive.

Président :

À partir du moment où par le biais du déclenchement de la clause-filet on décide de la nécessité de faire une étude d'impact, celle-ci va identifier des impacts négatifs sur l'environnement et des mesures ERC (éviter, réduire, compenser) afférentes.

Si cette clause-filet a été actionnée pour un projet pour lequel la procédure ne prévoit pas d'autorisation, par exemple si le projet est dans le champ de la déclaration, un acte administratif devra porter les mesures ERC.

Pour être tout à fait honnête, cette clause-filet n'a pas pour objet d'être actionnée tous les jours, sinon cela signifierait que les seuils ont été mal dimensionnés.

Cette autorisation supplétive n'aurait donc pas vocation à s'appliquer souvent.

DDT :

Si l'on va vers la suppression du lien entre étude d'impact et l'entrée par autorisation, il s'agit d'un changement total de perspective.

FNE :

Pour les projets identifiés sous l'appellation « programme de travaux », l'important est d'avoir une information centralisée dans un document cohérent.

À compter du moment où l'on a un projet global, l'étude d'impact peut être actualisée au fil de l'évolution du projet mais cela implique une clarification du rôle joué par l'autorité environnementale au titre des compléments éventuels à apporter à l'étude d'impact initiale d'un projet.

FNSEA :

Il est important d'avoir une articulation entre « étude d'impact » et « étude d'incidences Natura 2000 ». Il serait intéressant d'aboutir à une seule évaluation.

Bien que cette réflexion empiète sur d'autres groupes de travail, ce travail serait nécessaire.

Frédéric Kervella :

C'est déjà le droit applicable pour les ICPE et les IOTA notamment.

Par ailleurs la directive 2014/52/UE prévoit une coordination accrue pour étude d'impact et étude d'incidences Natura 2000 ; les champs ne sont pour autant pas complètement superposables. Il n'est pas utile d'imposer une étude d'impact si seule une étude d'incidences Natura 2000 est nécessaire.

RFF :

La coordination entre l'évaluation environnementale stratégique des plans et programmes et l'étude d'impact pose souvent problème, particulièrement pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, nécessaire pour certains projets.

Bien que cela soit difficile à cause de la directive plans et programmes, il est nécessaire de réfléchir à un dispositif.

Ae-CGEDD :

Exemple récent dans le domaine du photovoltaïque où l'on constate que l'étude d'impact du projet et l'évaluation environnementale du PLU ont traité la même chose.

Frédéric Kervella :

Un travail est en cours avec la DHUP pour les projets faisant l'objet de déclaration d'utilité publique, ou d'une procédure intégrée pour le logement (PIL) ou encore d'une procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprises (PIEM). Il nous appartient de créer une procédure, permettant une seule évaluation (à la fois du projet et du plan) répondant toutefois aux prescriptions de chacune des deux directives (directive 2011/92/UE et directive 2001/42/UE). La jurisprudence de la CJUE est claire. L'ordonnance ayant déjà été publiée, il convient de travailler rapidement à cette rédaction.

MLETR/DHUP :

La PIL pose ce principe de procédure coordonnée, projet qui emporte modification du document d'urbanisme et des documents supérieurs qu'il doit respecter. Une seule demande d'analyse des incidences, une seule autorité environnementale, celle du projet.

L'ordonnance permet cette coordination et un projet de décret est en cours de préparation.

FNE :

« Évaluation environnementale stratégique » et « étude d'impact » n'ont pas le même objet : il est bon de conserver l'objectif de ces deux documents. Il faut aussi tenir compte du fait qu'un projet peut remettre en cause l'économie générale d'un plan.

DGE :

En plus de l'ordonnance sur la PIL, il y a la procédure pour les projets d'intérêt économique majeur (PIEM) qui a le même objectif que la PIL.

Président :

Bilan provisoire de ce qui a été examiné jusqu'ici (propositions a) à k)).

MEDEF :

Émet une réserve sur la reprise *in extenso* des définitions de la directive (a).

Frédéric Kervella :

La CJUE a déjà précisé à plusieurs reprises que les définitions de la directive sont des notions de droit européen et ne peuvent revêtir un sens particulier au niveau national.

Marie-Françoise Facon :

Reprendre les définitions de la directive fait partie des recommandations du SGAE pour une bonne transposition.

MEDEF : Si l'on devait adopter le principe d'un alignement sur la directive, attention à ne pas ramener au niveau national le flou de celle-ci.

Bruno Verlon :

Tout le flou, mais avec le flou. Pour autant que l'on colle à la terminologie des directives, il faudra se limiter à l'interprétation donnée par la CJUE.

Président : Sur la mesure d) (reprise de l'entrée par projets et non plus par procédures) : il pourrait y avoir une réforme du tableau, notamment des seuils, mais il y a aussi le problème de l'entrée dans la nomenclature : par « projet » ou par « procédure ». Lorsqu'il a été choisi une entrée par procédure, c'était par simplicité, donc sortir de ce schéma-là peut être plus compliqué pour certaines rubriques. Lors des réunions préparatoires, les services ont accepté de tenter l'exercice.

Mountain Wilderness :

Demande d'éclaircissements sur les raisons de cette mesure. Favorable au maintien des deux entrées.

Marie-Françoise Facon :

Cette proposition a pour objet de coller à la logique de la directive. La situation actuelle n'est pas satisfaisante, l'expérience a montré que l'entrée par procédure était une fausse simplicité et conduit à un système « *de guingois* ».

Quand on entre par la procédure, c'est celle-ci qui fixe le régime à appliquer, alors que ce n'est pas la logique suivie par le droit européen.

Si un projet relevant de l'annexe II est jugé (après un examen au cas par cas) susceptible d'avoir un impact notable sur l'environnement, une évaluation de son impact sur l'environnement est nécessaire au regard de la directive ainsi qu'une autorisation permettant de porter les mesures ERC et une participation du public.

Aujourd'hui, pour certaines rubriques, on raisonne à l'envers, c'est le régime d'autorisation qui conditionne la soumission à étude d'impact alors que c'est l'impact potentiel sur l'environnement qui doit conditionner la soumission du projet à étude d'impact.

Président :

Un projet peut être concerné par plusieurs procédures. Ce qui justifie la soumission à une étude d'impact, c'est la nature du projet et son impact potentiel sur l'environnement, pas les procédures auxquelles le projet est soumis.

Philippe Rogier :

Un travail avec la DHUP vient de débiter sur la notion d'opération « d'aménagement urbain ». Le décret ne réglera pas tout, l'expérience montre qu'il y a toujours une marge d'appréciation pour le maître d'ouvrage et les services (notamment de l'autorité environnementale).

Ae-CGEDD :

Ce qui est constaté avec l'entrée par procédure (sans savoir de qui est-ce le fait), c'est que, dans ces cas, l'étude n'évalue le projet que sous l'objet de la procédure, le volet eau, permis de construire sont abordés sous un autre angle.

FNE :

De quel tableau parle-t-on ?

S'il ne s'agit pas de simplement reprendre les rubriques des annexes de la directive, FNE souhaiterait qu'un document modificatif soit transmis suffisamment en amont pour pouvoir consulter l'ensemble du réseau FNE.

Président :

La discussion porte sur le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

Philippe Rogier :

L'idée initiale était de faire cet exercice dans le cadre du groupe de travail, mais c'est une tâche d'ampleur : il ne faut pas oublier la question de l'établissement des seuils. Il faudra y travailler dès le principe adopté.

Président :

Demande que le résultat de ce travail soit fourni au groupe de travail.

FNSEA :

Pas opposé en principe à une logique par projet, néanmoins, le système dual déclaration-autorisation avait été introduit pour pouvoir filtrer ce qui relevait de l'étude d'impact ou non.

Il s'agit d'un renversement total de la logique mise en œuvre jusqu'ici.

De plus, d'une région à une autre il n'y aurait pas les mêmes obligations : si c'est tout à fait compréhensible d'un point de vue environnemental, c'est problématique du point de vue des principes d'égalité et de sécurité juridique.

Président :

Il semble qu'il y ait une incompréhension.

DGPR :

Pour les ICPE, il y a déjà une entrée par « projet » ; celle-ci va rester.

Le seul ajout serait la clause-filet, qui malgré ses inconvénients éventuels est aussi un moyen d'aller vers un relèvement des seuils.

FNSEA :

Si, pour les ICPE, il y a déjà une entrée par « projet », de quoi parle-t-on lorsqu'on parle d'entrée par « projet » ? Alerte sur le possible traitement différencié d'un territoire à l'autre.

Bruno Verlon :

Nous ne préjugeons en rien de ce qu'il adviendra, notamment pour les ICPE.

L'idée ici est d'acter le principe ensemble, puis de s'engager vers la réflexion. Il y a une nomenclature propre au champ de l'étude d'impact, une nomenclature ICPE, une nomenclature IOTA, et une nomenclature dans la directive : il faut voir comment aligner les unes et les autres.

Il indique qu'il ne dirait pas *a priori* ce qu'a dit M. Goellner. La question à se poser est : jusqu'à quel niveau de détail aller dans les catégories de projets ?

Président :

Pour les ICPE il s'agit certes d'une nomenclature par projet, il convient seulement de s'assurer que cette nomenclature rentre dans celle de la directive.

DEB :

La question de la FNSEA, « est-ce que la nomenclature par catégorie de projet introduit des différences au niveau local ? » est audible, mais il semble qu'il y ait une incompréhension. Les seuils ne seraient pas changés selon les régions, ils resteraient fixés au niveau national (nomenclature nationale), mais seraient décorrélés de l'autorisation.

Bruno Verlon :

Souscrit à ce qu'a dit J.B. Butlen. Si les seuils sont bien fixés, la clause-filet introduite ne devrait être actionnée que si la situation locale le justifie. Comme cela a déjà été dit, un seuil avec une clause filet très souvent actionnée démontrerait que le seuil est mal fixé.

Mountain Wilderness :

Il n'est pas question pour Mountain Wilderness d'avoir un moins-disant environnemental. Il faut se baser sur l'existant, prendre le plus exigeant, puis adosser une seule évaluation.

MEDEF : Accord de principe sur les seuils, sous réserve d'un audit, et notamment d'éléments de comparaison avec les autres pays européens pour éviter des sur-transpositions.

Bruno Verlon :

Le premier chantier, qui est celui de plus grande ampleur : comment passer de l'écriture par procédure à l'écriture par projets, et à quelle maille ? Ensuite interviendra un deuxième chantier : faut-il relever certains seuils ?

Frédéric Kervella :

La nouvelle directive 2014/52/UE impose un rapportage à la Commission européenne. Celui-ci sera très difficile si les catégories et les seuils nationaux divergent trop de ceux de la directive.

UPA :

L'entrée par « projet » est-elle une mesure de simplification ?

Président :

En améliorant la sécurisation juridique du droit national, elle constitue une simplification.

DGPR :

Il ne faut pas aller trop loin. Il faut être prudent dans le rapprochement avec la directive projets. Il existe deux nomenclatures européennes, celle de la directive « projets » mais aussi celle de la directive IED liée également aux études d'impact, qui ne sont pas toujours alignées. Exemple de « projets » européens que le droit français des ICPE ne connaît pas : l'industrie alimentaire, la confiserie.

Philippe Rogier :

Les principales difficultés de mise en œuvre de la réforme viennent de cette entrée nationale par procédure, qui nous lie les mains.

Président :

Tout le monde semble d'accord pour réfléchir au principe d'une entrée par projet plutôt que par procédure. L'étude des modalités concrètes reste à suivre. On fera ce que l'on pourra.

Second sujet, celui de l'autorité environnementale

FNE :

La jurisprudence européenne parle d'autonomie de l'autorité environnementale. Au vu des propositions qui sont faites, celle-ci aura d'ailleurs une importance croissante dans les prochaines années (« examen au cas par cas » ou « clause-filet »).

Il semble d'ailleurs que la directive 2014/52/UE accentue cela, notamment avec l'imposition de mesures au stade de la décision. Son rôle aura donc une influence grandissante tant sur les maîtres d'ouvrages que sur les autorités instructrices.

Or, pour les plans, le préfet est quelquefois autorité environnementale et autorité décisionnaire. Il faut donner la possibilité à l'autorité décisionnaire de s'appuyer sur une autorité autonome. L'esprit de la directive, c'est en effet la distinction entre autorité environnementale et autorité de décision.

La confiance du public n'est pas possible si l'autorité environnementale n'est pas distincte de l'autorité décisionnaire. Il s'agit d'une question centrale.

Sans avoir de solution particulière à proposer, le fonctionnement de la formation d'Ae-CGEDD semble être une bonne solution.

Le droit (pour l'évaluation environnementale stratégique des plans) et l'esprit du droit pour les projets serait respecté si un modèle équivalent était retenu.

S'agissant de la complexité de ce système, celui qui est en place aujourd'hui trouve ses limites par exemple lorsque le préfet de département est le préfet de région. Cela fait « trop de casquettes pour une seule et même personne ».

Humanité et biodiversité :

Partage l'opinion de FNE. Remarque que l'arrêt du Conseil d'État validant le dispositif de l'enregistrement est cité en page 2 du document fourni mais pas l'arrêt *Seaport* de la CJUE qui introduit la possibilité d'une « séparation fonctionnelle » au sein de l'entité administrative.

Actuellement, il est difficile de déclarer *urbi et orbi* que la situation est conforme au droit européen.

La situation du préfet est de nature à poser problème et si résoudre le problème n'est pas forcément simple, son origine est bien identifiée.

Président :

Propose aux membres du groupe de travail de soumettre des propositions écrites (projet de rédaction, même s'ils ne sont pas aboutis).

Tous les services sont d'accord là-dessus : il n'est pas possible d'avoir une autorité évaluatrice qui soit le maître d'ouvrage. En revanche, la séparation de l'autorité environnementale et de l'autorité administrative d'approbation, même uniquement fonctionnelle, fait plus débat.

Ae-CGEDD : P. Ledenvic fait part de la position de l'Ae du CGEDD, position établie lors d'une réunion de ses membres. Le dispositif d'aujourd'hui est complexe et peu lisible, en interne et vu de l'extérieur. Force est de constater que ce système mis en place il y a quelques années, pour transposer les directives, n'est pas efficace.

En découle une hétérogénéité des avis sur la forme, comme sur le fond, constatée par les maîtres d'ouvrages.

La lettre de mission confie au groupe la tâche d'améliorer l'adéquation entre l'importance des projets et la procédure à laquelle ceux-ci sont soumis.

Il a été rappelé dès le début de la réunion que le dispositif français était pointé comme insatisfaisant par la Commission et sa conformité avec la directive « plans et programmes » est mise en cause.

Il y a aussi un vrai problème de séparation fonctionnelle entre maîtres d'ouvrage et autorités décisionnaires, des casquettes multiples, etc.

L'Ae souhaite qu'il n'y ait plus que deux niveaux d'autorité environnementale pour les plans et programmes, un niveau national et un régional.

Pour les projets, l'Ae souhaite une séparation stricte entre maître d'ouvrage et autorité environnementale. A titre d'exemple, en tant qu'ancien DREAL, Ph. Ledenvic indique qu'il a pu être membre du conseil de surveillance d'un aéroport et exercer la fonction d'autorité environnementale, ce qui ne lui paraît pas conforme à ce principe.

Par ailleurs, pour les projets, l'identité entre préfet de département et préfet de région dans les départements où se situent les chefs-lieux de région pose problème.

Sur la séparation fonctionnelle entre autorité décisionnelle et autorité environnementale, l'Ae estime nécessaire la mise en place d'un dispositif, permettant de lever tout doute quant à la réalité de cette séparation fonctionnelle, afin que la France ne puisse pas être mise en cause au niveau européen.

Une fois ces difficultés constatées, et au vu de la pratique de la formation de l'Ae-CGEDD, il est possible d'établir quelques règles simples pour rendre des avis de qualité :

- un « rapportage » partagé sur les dossiers présentant des enjeux particuliers ;
- un pilotage des autorités environnementales permettant une homogénéité d'approche entre les différentes AE qu'elles soient nationales ou régionales ;
- une collégialité, au minimum pour les projets à forts enjeux ;
- un dispositif de validation simplifié pour des projets simples.

Michel Prieur : La simplicité réside avant tout dans la lisibilité du droit. M. Prieur invoque sur ce point, le vocabulaire utilisé par le décret n°2011-2019 : la section s'intitule « autorité environnementale », les articles du décret parlent ensuite de « autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement ».

Il faut que l'autorité environnementale devienne une autorité administrative indépendante : une réforme législative est nécessaire.

C'est ce qui a été fait pour le débat public avec la Commission nationale du débat public (CNDP).

Le statut d'autorité administrative indépendante (AAI) n'empêche pas la déconcentration, mais permettrait d'éviter les accusations souvent formulées de « juge et partie ».

Président :

Il existe une limite matérielle aux solutions du problème : la transformation en une autorité administrative indépendante, collégiale, coûterait très cher, notamment au niveau local et régional.

Michel Prieur :

Il n'est pas nécessaire d'accroître significativement les moyens, quelques fonctionnaires, les mêmes, pourraient se trouver affecter à cette AAI. Il existe déjà un lien fait avec le niveau local et régional pour des AAI.

DGPR :

La directive prévoit une autorité compétente, pas une autorité environnementale, avec un « A » majuscule.

Il ressort des éléments de parangonnage européen dont dispose la DGPR, que de nombreux États européens ne savent pas ce qu'est « l'autorité environnementale », et pour beaucoup, il s'agit bien évidemment de la même autorité que l'autorité décisionnelle.

S'agissant des plans et programmes, il y a un contentieux ainsi qu'un arrêt de la CJUE, le problème est différent.

Pour les projets, ce serait une source énorme de complexification que de séparer « autorité environnementale » et « autorité décisionnelle ».

Président :

Très sensible au fait qu'il faille proscrire la situation de confusion entre l'autorité élaboratrice d'un plan-programme et l'autorité environnementale.

Dans les projets industriels, privés, le Président rejoint un peu la position de la DGPR sur le fait que la distinction entre autorité administrative d'approbation (de police) et autorité environnementale (d'évaluation) ne s'impose peut-être pas. On pourrait même aller jusqu'à penser que pour que l'autorité de police fasse son travail, elle doit être capable de faire une évaluation.

FNE :

Demande en pourcentage combien de projets soumis à l'enregistrement ont basculé en autorisation ?

DGPR :

5%, avant l'extension du régime aux ICPE élevages.

FNE:

L'examen au cas par cas va avoir une place plus importante ; La procédure de décision, et particulièrement la question de l'autorité environnementale, doit être bien identifiée et traitée : il en va de la protection de l'environnement et de la sécurité juridique des projets.

DEB :

Ce débat n'est pas récent, l'ensemble des parties prenantes ici l'ont eu depuis déjà quelques années.

Les services de police appliquent les textes en ayant en tête l'intérêt général. Leur rôle ne doit pas, pour autant, être confondu avec celui de l'autorité environnementale.

La fonction d'autorité environnementale amène à avoir une vision plus globale, intégratrice, etc. Ayant eu la responsabilité d'un service de police de l'eau, J.B. Butlen considère pouvoir affirmer que ces services n'examinent les projets que sous l'angle de la procédure qu'ils appliquent.

L'avis de l'autorité environnementale est un document important pour le public : il nécessite de la pédagogie et la confiance du public, or les services police de l'eau ne sont pas toujours enclins ou capables de faire de la pédagogie.

Favorable à une plus grande séparation des fonctions.

DGE :

Ce qui compte, est la lisibilité du dispositif pour les maîtres d'ouvrage.

Au sein du Conseil sur l'attractivité, un travail important est et a été accompli sur les procédures et leur lisibilité, l'identification d'un interlocuteur unique, etc.

Il faut aussi tenir compte de ça, comme des délais des procédures : l'examen au cas par cas est plus court en Allemagne par exemple.

Ministère de l'Intérieur :

Souscrit à ce qu'ont dit le Président et J. Goellner sur l'autorité de police.

La modification de la directive ajoute en plus aux consultations existantes les collectivités territoriales. Si l'on va dans la direction que certains proposent, on risque de trouver des conflits d'intérêts partout. Néanmoins, il y a des simplifications à faire. La fonction d'autorité environnementale devrait rester au niveau du préfet de département, qui connaît bien le terrain.

Mountain Wilderness :

L'information et la pédagogie font partie des éléments positifs apportés par la création de la procédure d'avis de l'autorité environnementale. Les choses sont plus transparentes, l'information est disponible sur un site internet.

La publication des avis de la formation d'Ae-CGEDD avant d'avoir été remis au destinataire la rend indépendante dans les faits.

Sur ces points, il faut admettre que les agents et services de l'État font bien leur travail et jouent le jeu. Des soucis ont toutefois pu advenir parfois, les préfets ne signant pas tous les avis proposés.

Sur la difficulté liée au préfet de département/préfet de région, il pourrait être suggéré de remonter au niveau national, mais la formation d'Ae-CGEDD pourra-t-elle assumer cette charge ?

SGAE :

Il y a un contentieux européen en cours qui nous oblige à réfléchir à la notion d'autorité environnementale autonome.

Attention au calendrier très contraint : on chemine doucement mais sûrement vers une saisine de la CJUE. Le risque de nouveau contentieux ne doit pas être oublié.

DDT(M) :

Pas d'avis prédéterminé sur la question, ajoute juste deux éléments au débat.

1/ On se dirige aujourd'hui vers des autorisations regroupées, uniques. L'approche du projet dans l'instruction sera donc de plus en plus globale, et en conséquence la différence entre l'évaluation environnementale et l'instruction du projet va être de plus en plus ténue, d'autant plus que les DDT(M) contribuent énormément aux avis.

2/ Dans la démarche de l'autorisation unique, ce n'est plus vraiment de l'instruction de projet, limitée à un objet, mais un examen plus global, plus intégrateur.

Humanité et biodiversité :

Au regard de la complexité des enjeux et des acteurs, ce qui est recherché ce n'est pas la seule compétence, mais l'autonomie/l'indépendance fonctionnelle.

Il ne faut pas oublier que la jurisprudence de la CJUE compte tout autant que le texte de la directive. Profite de l'occasion pour saluer la qualité du rapport annuel de la formation d'AE-CGEDD, très utile pour le public et les ONG.

MLETR/DHUP :

S'agissant des documents d'urbanisme, le problème de l'indépendance/séparation fonctionnelle entre « autorité décisionnelle » et « autorité environnementale » se pose moins puisque les collectivités territoriales sont compétentes pour l'élaboration et l'État pour la fonction d'autorité environnementale. En revanche, le cadrage préalable est important. L'évaluation environnementale stratégique est un processus itératif, le cadrage permet d'améliorer la qualité des documents et leur évaluation.

Frédéric Kervella :

Attention à l'article 9 *bis* de la directive 2014/52 sur les conflits d'intérêts.

Président :

Il doit y avoir séparation totale entre maître d'ouvrage et autorité environnementale. Là-dessus, au moins, tout le monde est d'accord

DEB :

L'avis de l'autorité environnementale n'est pas seulement régalien, il est plus global et plus orienté politique publique.

Par ailleurs, il se rapproche de la logique de territoire, de la logique de tierce expertise et de « garant ».

L'autre intérêt est d'avoir une autorité environnementale un peu extérieure, c'est la prise en compte des « effets cumulés » et la logique de « benchmark » vis-à-vis des projets.

DGPR :

L'article 9 bis prohibe les conflits d'intérêt de manière bien plus générale que le cas de l'autorité environnementale.

S'il existe des cas où l'autorité décisionnelle, autorité préfectorale, se trouve en position de conflit d'intérêts, le problème n'est pas un simple problème de compétence pour rendre l'avis d'autorité environnementale, mais alors davantage un problème de compétence pour édicter des prescriptions de police et délivrer l'autorisation.

FNE :

La question des moyens est un faux problème : les fonctionnaires qui rendent les avis aujourd'hui les rendent sous la responsabilité du préfet, si ces fonctionnaires les rendaient sous la responsabilité de la formation d'Ae-CGEDD il n'y aurait pas de problème.

De cette manière, il y aurait unification de l'autorité environnementale et détermination au niveau national de la priorisation des avis.

Président :

Le problème que pose cette solution est que les services déconcentrés de l'État qui préparent et prennent les décisions de cas par cas ou préparent et rendent les avis d'autorité environnementale sont dans les départements et les régions. Ces gens seraient « arrachés » pour ce rôle à l'autorité du préfet et dépendraient d'une autorité nationale.

MEDEF :

Pour les maîtres d'ouvrage la question ne se pose pas en termes de suspicion ou de conflits d'intérêts, mais en termes de délais. Or la complexité du système actuel pose des problèmes de délais.

De ce point de vue, le MEDEF est pour réfléchir à une redéfinition du fonctionnement des procédures.

Ae-CGEDD :

100% d'accord avec Jean-Baptiste Butlen : l'autorité environnementale apporte un regard intégrateur et pédagogique.

L'avis d'autorité environnementale est un outil de démocratie environnementale. La relation bilatérale entre maîtres d'ouvrages et services de police n'est plus à l'ordre du jour.

Ce regard différencié permet d'avoir une valeur ajoutée qui est impossible de l'intérieur.

L'avis de l'autorité environnementale permet ainsi d'améliorer les projets, et le dialogue avec l'autorité environnementale est constructif justement parce qu'elle n'est pas le service de police. L'expérience le prouve.

L'idée que le service de police peut tout faire est contraire à l'esprit de la directive, mais aussi et surtout n'apporte pas la valeur ajoutée attendue de l'exercice.

Bruno Verlon :

Rejoint globalement ce qui a été dit par Jean-Baptiste Butlen et Philippe Ledenvic, en ajoutant le destinataire de l'avis qui est le maître d'ouvrage lui-même. L'avis d'autorité environnementale fait progresser le maître d'ouvrage et le projet.

Ce débat est très intéressant car les personnes autour de la table font bien la différence entre autonomie, indépendance et séparation fonctionnelle.

Si, au sein d'un même ministère ou entre ministères, on peut donner l'impression de ne pas être d'accord, B. Verlon note qu'il y a consensus sur le fait que, quel que soit le scénario retenu, ce serait la DREAL qui préparerait l'avis.

Il est intéressant également que soit évoquée la question de la séparation entre l'élaboration de l'avis et l'endossement de cet avis.

Il faut aussi profiter de cette réflexion pour examiner la répartition géographique nationale : ce qui doit être traité localement ou au niveau national, et ce qui doit être endossé au niveau local ou au niveau national.

Ministère de l'Intérieur :

Comprend l'inquiétude quant à la pédagogie et pense qu'il est important qu'il y ait un dialogue entre autorité environnementale et pétitionnaire.

Par conséquent, un système déconcentré est logique mais qu'est-ce qui interdit au ministre d'intervenir au niveau national ?

Président :

Un avis élaboré par une autorité locale sur des problèmes locaux pourrait-t-il être endossé par une autorité nationale ?

Il faut tenir compte de certains mouvements de fond, et sur ce point l'évolution va dans le sens de la déconcentration.

La solution ne passe donc pas, semble t-il, par un endossement, en tout cas pas par un endossement systématique, au niveau national.

CONCLUSION

Sujet « étude d'impact »

Président :

Beaucoup de questions ont été posées par les parties prenantes, mais il n'y a pas beaucoup d'oppositions sur les propositions.

La « clause-filet » est favorablement accueillie, (la FNSEA réitère sa réserve pendant l'intervention du Président à cet instant), les ONG demandent à pouvoir l'actionner.

Il demande à l'administration de préparer des propositions rédactionnelles sur les bases exposées et on rediscute ensuite sur cette base.

Sur le sujet « AE »

Le débat est intense entre administrations : il faut que l'Administration avance en interne.

Ae-CGEDD :

Il faut faire un appel aux contributions des parties prenantes.

Président :

Les parties prenantes peuvent faire des propositions sur les deux sujets ; sur le sujet autorité environnementale, il semble cependant nécessaire que l'Administration avance.

C'est le devoir de l'Administration, après avoir écouté les parties prenantes, d'avancer.

RFF :

Quelles sont maintenant les modalités de travail : calendrier, fréquence des réunions ? Contributions écrites ?

Seuls les membres désignés du groupe de travail peuvent-ils faire des contributions écrites ou peuvent-ils être porte-paroles d'autres organisations ?

Philippe Rogier

Il faut prévoir au minimum un mois pour proposer au groupe de travail des rédactions et un tableau avec des seuils et une entrée par projet..

DEB :

Le plus urgent concerne ce qui relève du niveau législatif, pas des modifications d'un tableau annexé à un article réglementaire.

SGG :

La pression est forte dans le groupe de travail confié au préfet Duport. Un travail de rédaction préliminaire de l'habilitation par ordonnance a déjà commencé.

13 novembre 2014

Ouverture de la réunion par Jacques Vernier.

La précédente réunion consacrée au sujet de l'autorité environnementale était destinée à recueillir les observations des parties prenantes (ONG et maîtres d'ouvrages). Le Président souhaite que cette fois-ci, les participants réagissent sur le document (préparé par le CGDD), distribué aux participants avant la réunion, qui récapitule les contributions envoyées et propose diverses alternatives.

La prochaine (et dernière) réunion du groupe de travail se tiendra le 15 décembre, sur les sujets « étude d'impact et évaluation environnementale ».

L'objectif est de voir s'il est possible d'atteindre un consensus ou un quasi-consensus sur ces sujets. Si tel n'était pas le cas, le Gouvernement, qui disposera des positions des uns et des autres, prendra bien sûr ses responsabilités.

Plans – programmes (P/P)

Le Président suit l'ordre du document distribué aux participants avant la réunion.

Plans nationaux élaborés par l'Etat

Président : Il n'est pas nécessaire de changer l'existant, personne ne l'a d'ailleurs demandé. L'avis de l'autorité environnementale (AE) est fait par la formation d'autorité environnementale (Ae-CGEDD), autorité qui si elle n'est pas totalement indépendante en droit, l'est bien en fait.

Aucune objection n'a été soulevée sur ce point.

FNE-FRAPNA : Quid des plans arrêtés par les préfets de département ? M. Gourbinot ne croit pas les avoir vus dans le document. Il pense particulièrement aux plans de prévention des risques (PPR), et notamment inondations.

Président : Les PPR sont en effet arrêtés par le préfet de département.

DGPR : Proposition de simplification du droit : supprimer les PPR des plans devant faire l'objet d'une évaluation environnementale (ÉE).

Si cette proposition n'est pas retenue, il faut appliquer la jurisprudence *Seaport* et distinguer AE et autorité élaboratrice ou adoptant le plan-programme.

À une époque, l'Ae-CGEDD semblait d'accord avec la suppression des PPR de la liste des plans soumis à évaluation environnementale²⁷.

AE-CGEDD : Ph. Ledenvic apporte une précision : l'Ae-CGEDD n'était pas hostile à la suppression des PPR sous réserve que les PAPI (Programme d'actions de prévention des inondations) ou les stratégies de gestion du risque inondation, intervenant en amont, soient soumis à évaluation environnementale.

Sur la forme, Ph. Ledenvic n'a pas le souvenir qu'ait été évoquée à ce moment-là la question du choix de l'Ae compétente et de son indépendance par rapport au décideur du plan.

Les PPRT (technologiques) sont en grande partie élaborés par les services régionaux, donc sur le plan de la séparation fonctionnelle, il risque d'y avoir un problème, puisque l'Ae est le préfet de région.

S'agissant des PPRI, ils peuvent être préparés par les services de l'État dans le département, ce pourrait convenir au regard de la jurisprudence *Seaport*.

²⁷. Ils sont soumis à évaluation environnementale après un examen au cas par cas

DGPR : Sur le sujet « inondation », même si le service risques de la DREAL pilote l'élaboration par les services départementaux de ces plans, la séparation fonctionnelle pourrait être respectée dans ce cas-là, le « service évaluation » étant séparé du « service risques ».

FNE-FRAPNA : n'a pas de doute sur le fait qu'il est nécessaire d'évaluer les PPRI.

Qu'il y ait des services distincts au sein de la DREAL, pour l'ÉE ou la responsabilité de l'élaboration du P/P ou du projet, ne semble pas poser de problème.

Plans régionaux co-élaborés par l'Etat

Président : Il y a un certain nombre de plans régionaux (SRCE, SRCAE, etc) ; ils sont parfois élaborés conjointement par la collectivité régionale et le préfet de région, parfois élaborés par le préfet de région uniquement. Sachant qu'il y a un nombre limité de collectivités, y a-t-il une objection à ce que pour les plans co-élaborés par l'État au niveau régional, l'AE soit l'Ae-CGEDD ?

> *Quasi-unanimité (à l'exception du ministère de l'intérieur) pour que l'autorité environnementale devienne l'Ae-CGEDD pour ces plans.*

Plans régionaux (région/département), élaborés par la seule collectivité

Dans ce cas, pas d'intervention de l'État à travers ses services déconcentrés.

Bien que l'État ne soit pas « juge et partie » dans ce cas, certaines parties prenantes souhaitent que l'avis d'AE puisse être dépaycé.

Argument contre le dépaysement : les services déconcentrés ont la proximité et la connaissance du terrain.

Argument en faveur du dépaysement : la proximité peut confiner à la consanguinité et si le plan est porté, par exemple, par un président de région influent, le préfet peut se trouver dans une position difficile. Le dépaysement permet donc une plus grande liberté pour l'avis.

3^e solution envisageable : les services déconcentrés resteraient l'AE de principe, sauf dans les cas où pour une raison ou une autre le dépaysement est souhaité.

Qui peut demander le dépaysement dans une situation sensible ? : soit le préfet lui-même, soit la collectivité, soit un tiers (quel tiers ? À voir).

DREAL : Globalement la position des DREAL est plutôt en faveur de cette 3^e solution. Attention cependant : quelle sera la limite ?

Ae-CGEDD : La question peut se poser lorsqu'un plan-programme encadre un projet qui relèvera ensuite de la compétence de l'Ae-CGEDD : il semble peu logique que l'Ae-CGEDD se prononce sur le projet concerné sans s'être prononcée sur le plan-programme.

Proposition : renvoi systématique à l'Ae-CGEDD lorsque le plan-programme encadre un projet qui relèvera de l'Ae-CGEDD plus tard, plus renvoi dans certains cas à l'Ae-CGEDD.

Président : OK avec la 3^e solution présentée, approuvée par les DREAL, plus systématisation du renvoi à l'Ae-CGEDD lorsqu'un projet encadré par un P/P sera ensuite de la compétence de l'Ae-CGEDD.

CGDD (Philippe Rogier) : Question à la DGITM et RFF sur les schémas régionaux de transport.

DGITM : Réserve sur cette proposition, certaines collectivités locales pouvant évoquer dans leurs plans des projets relevant de l'Etat, les transferts vers l'Ae-CGEDD seraient systématiques alors que ce ne sont pas ces schémas, arrêtés par les régions, qui décident de la programmation ou de la réalisation des ouvrages relevant de l'Etat ou de ses établissements publics. Les « desiderata » des collectivités ne doivent pas prendre le pas sur la décision de l'État. Certaines régions ont mis dans leur SRIT des projets que l'Etat porte très peu, Cela induit un risque de fragilité juridique.

Président : On est d'accord que les schémas ne sont pas du tout prescriptifs. Il y a néanmoins une certaine logique à ce que des schémas régionaux structurants pour les transports soient examinés par l'Ae-CGEDD qui se prononcera ensuite sur les projets prévus par ces mêmes schémas.

DGITM : émet une réserve.

Humanité et biodiversité : La circonstance que la réalisation des projets d'un plan-programme soit à horizon lointain ne devrait pas être un problème pour que ce plan remonte à l'Ae-CGEDD.

Président : Réserve de la DGITM notée.

FNE-FRAPNA : Qu'en est-il du schéma régional de l'aménagement, du développement durable du territoire ?

Président : Co-élaboré a priori, donc situation précédente.

Revient au possible dépaysement des plans élaborés par les régions ou les départements.

Rappel que le dépaysement n'est pas quelque chose d'inconnu, il existe pour d'autres situations.

Le sujet principal est : qui pourrait demander le dépaysement ?

Mountain Wilderness : Propose que l'Ae-CGEDD puisse s'auto-saisir d'un plan-programme (a fait cette proposition par écrit par ailleurs).

DGPR : Même idée pour les plans-programmes que pour les projets.

D'accord avec le fait qu'il puisse y avoir des cas où le dépaysement est pertinent.

Toutefois, il faut coller le plus possible à la directive 2014/52 (article 9 bis), que le dépaysement ne soit évoqué que dans les cas où un conflit d'intérêts est susceptible d'apparaître. Souhaite des critères pour cadrer le dispositif.

Attention : ce n'est pas parce que le préfet de région et le président du conseil régional sont d'accord qu'il y a un conflit d'intérêts et nécessité de dépayser.

Président : Ce qui est craint, ce n'est pas la collusion entre préfet et élus mais plutôt l'auto-censure des services préfectoraux face à un élu local ayant, par exemple, des responsabilités nationales.

CGDD (Bruno Verlon) : Favorable à l'auto-saisine, favorable à la possibilité de dépaysement, cette faculté doit cependant rester l'exception, l'AE locale étant le principe.

Au départ, était plutôt favorable à des critères pour décider le dépaysement ; après réflexion, pense que le plus simple est de s'en remettre à la sagesse de l'Ae-CGEDD (« régulation » par l'Ae-CGEDD).

Il conviendrait cependant de distinguer selon que la demande émane du préfet ou d'un tiers.

En ce qui concerne les tiers, le nombre de cas étant limité et les délais n'étant pas urgentissimes, un filtre pour les tiers devrait être établi en donnant aux ONG reconnues ou agréées au niveau national (éloignées du terrain et habituées aux discussions nationales) une possibilité de demande de dépaysement. Le dépaysement ne serait pas « de droit » parce qu'il a été demandé. L'Ae-CGEDD en déciderait in fine et créerait ainsi au fil du temps une sorte de jurisprudence.

Président : Cette possibilité de dépaysement à la demande des tiers serait donc régulée par un double filtre :

- saisine, par les tiers, ouverte aux ONG de niveau national ;
- dépaysement accepté ou non par l'Ae-CGEDD sur la base d'une décision motivée.

Cela ressemblerait à ce qui existe pour la CNDP (commission nationale de débat public), où les ONG nationales peuvent demander à la CNDP de se saisir d'un projet

Ministère de l'Intérieur : Lors des États généraux de la modernisation du droit de l'environnement, le constat d'une complexité croissante et dangereuse du droit de l'environnement, tendant à détourner les acteurs du droit de l'environnement (manque de confiance des acteurs), a été fait. Importance d'un vrai débat local dans un contexte plus apaisé. Il faut également éviter les surtranspositions : il faut donc se recentrer sur la directive.

Rappel du contexte de décentralisation accru (importance de garder le débat local). C'est aux porteurs de projet de faire l'évaluation environnementale, quitte à confier à des associations locales ou à des comités tels que le CODERST la fonction d'autorité environnementale.

Président : La préférence du ministère de l'intérieur pour une collégialité locale plus qu'un transfert ou un dépaysement a déjà été évoquée. Il n'y a pas eu d'autres propositions que celle du ministère de l'intérieur pour cette collégialité. Les Parties prenantes ne semblent pas d'accord avec cette proposition.

Ministère de l'Intérieur : Demande à disposer d'une évaluation chiffrée du nombre de dossiers transférés vers le niveau national et de l'impact de ce transfert.

Au-delà de la collégialité, la proposition de l'intérieur est d'externaliser totalement la fonction d'AE pour faire vivre le débat local.

CGDD (Bruno Verlon) : Pas la même lecture de la directive que le ministère de l'intérieur, ce n'est pas aux associations de protection de l'environnement de remplir cette fonction d'AE. Si collégialité il devait y avoir, ce serait une collégialité d'experts en matière environnementale.

La participation de membres d'ONG à l'Ae-CGEDD existe au titre de leur compétence, pas au titre de leur appartenance à l'ONG.

Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique (MEIN) : Difficulté pour le MEIN : parle-t-on de « plan-programme » ou de « projets » ?

Il sera compliqué de ne pas prévoir le même système dans les deux situations.

Objectif : réduire les délais pour s'approcher des systèmes étrangers.

Proposition de dépaysement ne va pas dans un sens de raccourcissement des délais.

Cette proposition semble aggraver les risques contentieux et créer des « usines à gaz », ce qui n'est pas l'objectif de la démarche générale de simplification engagée par le gouvernement.

Par rapport à la comparaison avec la CNDP, il y a une différence majeure : à l'époque, l'alternative était soit débat public soit rien. Ici, la question est celle de la qualité de l'évaluation environnementale.

Président : Correction : la comparaison était entre les systèmes de régulation du dispositif de saisine pour les tiers. Le Ministère de l'Économie est-il contre le mécanisme s'il est réservé aux plans-programmes ?

MEIN : N'est pas contre le principe du dépaysement, en ce qui concerne les plans-programmes.

FNE-FRAPNA : Est en faveur du système de dépaysement qui, au contraire, crée de la sécurité juridique. Compte tenu de la fonction de l'AE, l'objectif n'est pas de créer des contentieux mais bien d'améliorer les projets pour qu'ils tiennent mieux compte de l'environnement.

Les ONG recherchent une expertise de qualité pour améliorer plans-programmes et projets afin d'éviter les atteintes futures à l'environnement.

C'est au contraire une garantie de sécurité juridique d'avoir une possibilité de dépayser un projet/plan/programme. Il exprime sa confiance dans le travail de l'Ae-CGEDD.

Président : Dès lors que la saisine de l'AE obéirait à ce double filtre envisagé (ONG nationales plus examen par l'Ae-CGEDD de la pertinence du dépaysement), cela plaide pour une absence de critères.

Marc Clément : Au regard de l'arrêt *Seaport*, l'exigence de l'Union européenne sur l'impartialité sera regardée concrètement. Il faudra que les DREAL puissent démontrer qu'il y a une séparation fonctionnelle.

L'avocat général s'est prononcé pour la séparation organique. À la lecture de l'arrêt, la séparation fonctionnelle ne semble avoir été admise qu'à titre de solution alternative. Le modèle est donc la séparation structurelle.

En qualité de juge, il constate que la qualité de l'étude d'impact est souvent mise en cause par les requérants. Il prend l'exemple des Pays-Bas, les juges tiennent compte de l'avis de l'AE dans leurs jugements. Celui-ci est un élément de sécurité du projet.

FNSEA : La remontée vers l'Ae-CGEDD serait source d'alourdissement des procédures et d'allongement de délais.

Il y a aujourd'hui embouteillage au CNPN, il ne faudrait pas non plus qu'il y ait ultérieurement embouteillage à l'Ae-CGEDD. Il faudra un moment discuter des moyens mis en face du système envisagé.

Président : rappelle qu'on parle pour l'instant des plans-programmes, on évoquera les projets ultérieurement.

Mountain Wilderness : La fonction d'autorité environnementale est différente de celle des différentes commissions (CNPN, CODERST, etc). Le rôle de l'AE n'est pas de faire consensus. Opposé à la proposition du ministère de l'Intérieur.

La détermination de l'autorité environnementale compétente doit être simple au regard de la question des délais.

S'agissant du contentieux, cela devrait au contraire améliorer la situation et conforter la solidité juridique des projets.

CGDD (Frédéric Kervella) : Lorsque l'on parle de dépaysement, qu'en est-il de la décision de l'examen au cas par cas ? Cette dernière constitue en effet un véritable enjeu : le maître d'ouvrage devra-t-il ou non lancer une évaluation et voir son projet retarder d'un an ? Le laps de temps pour la détermination (examen au cas par cas) est court. Comment le dossier aura concrètement la possibilité de remonter à une autorité distincte qui devra se livrer à une étude sérieuse pour pouvoir motiver sa décision ? Pour les projets, cela semble impossible. Pour les plans, un peu moins.

Ae-CGEDD : Philippe Ledenvic rappelle qu'il était, il n'y a pas encore si longtemps, sur le terrain. Il a eu de bonnes relations avec les préfets qu'il a côtoyés, et la proposition de dépaysement paraît être assez consensuelle avec les préfets. Comme cela a déjà été souligné, il arrive que les préfets se trouvent dans une configuration délicate sur certains sujets.

Il va de soi que si le dispositif de dépaysement est mis en place, l'Ae rendra une décision motivée pour chaque cas dont elle serait saisie.

Ph. Ledenvic tient à mentionner qu'il est assez déplaisant d'entendre dire que les délais seront allongés dès lors que l'Ae-CGEDD serait impliquée ; tous les projets soumis au « cas par cas » à l'Ae-CGEDD ont donné lieu à une décision en 35 jours, ce qui n'est pas toujours le cas pour les autorités environnementales locales.

Plan-programme : un dispositif de dépaysement sans critère a priori ne pose pas de problème pour les plans et programmes. Sa crainte concerne plus les projets, avec un risque que de trop nombreuses demandes de dépaysement soient faites et que l'Ae ne puisse pas suivre la cadence.

L'intérêt de l'Ae ne sera pas de se saisir de tout et n'importe quoi ; elle n'en aura en effet pas les moyens.

DGPR : OK sur la possibilité d'un dépaysement, ce qui peut être utile dans quelques cas. En revanche, la possibilité pour un tiers de demander le dépaysement du dossier pour le faire remonter à l'Ae-CGEDD risque d'être considérée comme un jugement que l'autorité locale n'est pas au niveau.

Pour la DGPR, le dépaysement doit être décidé soit à un niveau ministériel, éventuellement sur proposition de l'Ae-CGEDD, soit par le préfet.

La contribution de l'Ae-CGEDD exprime une vision large des situations dans lesquelles le dépaysement pourrait être mise en œuvre.

MEDEF : Relais les doutes de la DGPR sur les risques de ce dispositif. La décision motivée de l'Ae-CGEDD aura des effets juridiques, donc risque de générer du contentieux. Elle exprime des doutes sur une décision de l'Ae. Un avis de l'Ae-CGEDD sur cette saisine, transmis au ministre, qui déciderait de cette saisine, conviendrait mieux.

CGDD (Philippe Rogier) :

Questions au MEDEF et à la DGPR : parlent-ils de l'auto-saisine ou du dépaysement sur proposition de tiers ?

L'auto-saisine par la Ministre pour les projets existe déjà. Sa saisine sur demande de tiers, qui est possible, n'a jamais été mise en oeuvre.

MEDEF : Saisine par les tiers est acceptable s'il y a des filtres, et sans contentieux.

Président : Un noyau dur : les plans nationaux ou les plans régionaux élaborés par l'Etat relèvent de l'Ae-CGEDD. Pour les plans élaborés par une autorité locale (départementale ou régionale), il y a un mouvement favorable en faveur du principe selon lequel l'autorité environnementale soit les services déconcentrés, avec possibilité de dépaysement à l'Ae-CGEDD.

Pas de critère mais ce dépaysement pourrait être actionné par :

- la collectivité locale élaboratrice ;
- l'autorité déconcentrée AE initiale ;
- des tiers, association nationale agréée ?

Exclusion de l'auto-saisine par l'Ae-CGEDD.

Une proposition complémentaire (DGPR et MEDEF) d'un 3^{ème} filtre pour les tiers (décision ministérielle, sur avis de l'Ae-CGEDD, pour que le dossier soit transféré à l'Ae-CGEDD).

Position du groupe de travail sur les 2 filtres : associations environnementales agréées au niveau national, puis examen Ae-CGEDD :

GT favorable (consensus sur le dépaysement) à l'exception du ministère de l'Intérieur qui est contre et de la FNSEA qui est réservée.

FNE-FRAPNA : Si l'on en arrive à une exclusion des tiers, dans ce cas, FNE est pour que l'Ae-CGEDD puisse s'auto-saisir.

Opposition de l'Intérieur.

DEB : Est-il possible de s'abstenir ?

FNSEA : À quel moment les tiers pourraient-ils intervenir ?

Président : dès le départ.

Ae-CGEDD : Ph. Ledenvic ne comprend pas l'intérêt du 3^{ème} filtre, qui ajoute de la complexité au dispositif.

N' imagine pas très bien la situation où, alors que l'Ae-CGEDD n'évoque que rarement le dossier, le ministre refuserait cette demande de l'Ae-CGEDD.

Président : Malheureusement par manque de temps, nous n'avons pas évoqué le cas des projets locaux élaborés par des collectivités autres que le conseil régional ou le conseil général (type SCOT) et des PPR.

Projets

Président : On n'est plus dans un jeu à 2 mais dans un jeu à 3 :

- maître d'ouvrage (MO) ;
- autorité administrative qui va décider l'autorisation du projet ;
- autorité environnementale.

Ce qui est sûr, c'est que l'autorité environnementale doit être distincte du MO (c'est l'arrêt *Seaport*).

Deux questions :

Faut-il une possibilité de dépaysement de l'AE ?

L'autorité décisionnaire doit-elle être distincte ou séparée de l'autorité environnementale ?

DREAL : Opinion de plus en plus positive des DREAL sur la question du dépaysement même s'il reste des craintes, notamment sur l'alourdissement des délais, ou des questions. Pour l'essentiel des dossiers, le système fonctionne bien, les dossiers problématiques sont limités.

MEIN : [Répétition de ce qui a été dit tout à l'heure.]

À partir du moment où on crée une procédure de dépaysement, il y a un risque d'allongement des délais.

Si les tiers ont la possibilité de demander ce dépaysement, alors il faudra organiser une publicité des projets dès le dépôt de l'étude d'impact, avant même l'enquête publique. Comment les tiers seront-ils informés de l'existence du projet ?

Président : La demande d'autorisation est-elle publique ?

DEB (J-B Butlen) : A priori pour aucune procédure du code de l'environnement, il n'est prévu de publicité de la demande d'autorisation. L'autorisation est publiée une fois qu'elle est rendue. La solution serait la mise en ligne de tous les dossiers déposés ou seulement des gros projets soumis à concertation préalable.

DGPR : La demande n'est pas publique tant qu'elle n'est pas recevable ; dans le dispositif autorisation unique ICPE, l'avis de l'AE est établi parallèlement à celui de l'examen de recevabilité.

SPES : La publication de la demande d'autorisation induirait une importante charge de travail pour les services.

Dans le cadre de la démarche « silence vaut accord » (SVA), il y a eu un recensement et une obligation de publication des demandes d'autorisation susceptibles de donner lieu à un SVA, et cela inquiète les services.

S'il est envisagé une publication de toutes les demandes, émet une réserve générale compte tenu de l'impact sur les services.

DREAL : la mise en ligne de tous les dossiers déposés serait une obligation disproportionnée. Si le dépaysement implique cette publication des demandes, alors il faut trouver une solution plus pragmatique. Les projets sensibles sont en général connus des acteurs locaux.

Marc Clément : Attire l'attention sur la directive 2014/52 qui prévoit la consultation des autorités locales.

FNE-FRAPNA : Si l'on estime qu'autorité décisionnaire (AD) et AE puissent être confondues, alors la question du dépaysement ne se pose pas.

Président : Non, le lien n'est pas automatique entre ces deux questions.

FNE-FRAPNA : L'enjeu pour les ONG est la séparation AD et AE : qui signe à l'arrivée ?

Curieux de connaître la position de Marc Clément : que dit l'arrêt *Seaport* ? Que dit la directive ?

CGDD (Bruno Verlon) :

Quand bien même il y a une séparation entre le préfet de département et le préfet de région, lorsque le préfet de département est le préfet de région, l'argumentation ne fonctionne pas.

FNE-FRAPNA : Il y a un lien hiérarchique entre préfet de département et préfet de région. Par ailleurs problème d'identité de personne dans 22 cas, ce n'est pas lisible.

Ae-CGEDD :

Dans son intervention, la DGPR présuppose que l'avis de l'AE est rendu en temps masqué de l'examen de la recevabilité, considérant que les deux avis sont de même nature, ce qui est contraire à la nature d'un avis d'autorité environnementale.

Le délai pour rendre un avis d'AE ne doit être compté que quand le dossier est déclaré recevable.

DGPR :

Il est des situations où l'avis sur la recevabilité et l'avis d'AE sont élaborés simultanément et rendus au même moment, et finalement ne font qu'un. L'avis n'est de toute façon pas préparé par le seul service instructeur.

Pour sortir de l'ambiguïté, propose que soit explicitement indiqué que l'avis de l'AE pour les ICPE est rendu par le préfet de département, sous la houlette du service d'inspection des installations classées.

Président : Jérôme Goellner a exposé clairement sa position. Ma propre conviction est que rien dans la directive ni dans la jurisprudence n'oblige à séparer l'autorité décisionnaire de l'autorité environnementale.

Mais je sais que le débat est très ouvert sur cette question.

Marc Clément : Au sujet de l'arrêt *Seaport* : il n'y avait rien d'écrit formellement dans la directive plans-programmes, or la lecture que fait la CJUE de l'article de la directive est extensive. Les deux directives sont formulées de manière identique, quand on les compare, elles utilisent les mêmes mots.

MEDEF : Dans le jargon communautaire, on parle d'autorités compétentes, toujours, et c'est l'autorité décisionnaire.

En revanche la directive ne dit pas si l'AE peut être décisionnaire.

CGDD (Bruno Verlon) : La directive distingue l'autorité en charge de la décision des autorités chargées d'apporter un éclairage sur l'environnement à cette première autorité.

Les DREAL disposant d'expertise en matière d'environnement, il a été décidé de leur confier ce rôle d'autorité environnementale (AE). Problème, les DREAL dépendent du préfet, qui est le seul représentant légal de l'État dans les territoires.

N'y a-t-il pas d'intérêt à se garantir sur le plan juridique en séparant AD et AE ?

DGEC : Dans la mesure où le porteur de projet n'est pas lié à ces autorités, il n'y a aucune difficulté.

Ae CGEDD : Le rôle de l'AE est d'éclairer le commissaire enquêteur, le public et l'autorité décisionnaire.

Ph. Ledenvic regrette la position de la DGPR, alors qu'un important travail a été fait depuis AZF pour sortir l'inspection des ICPE de leur isolement. Les avis préparés le plus souvent par l'inspection ICPE ne sont pas des avis d'AE.

Il y a un risque d'un contentieux communautaire et la probabilité que la France perde ce contentieux existe.

DGPR : Entièrement d'accord avec la vision de Philippe Ledenvic, si le service est ensemblier.

Il faut des procédures intégrées, que les pétitionnaires aient une vision claire et stable.

C'est vrai que la vision ICPE il y a 20 ans était focalisée sur des problématiques propres à la procédure, mais aujourd'hui sont intégrées des questions de biodiversité, de défrichements, etc.

Nous avons fait des propositions dans ce même groupe visant à faire de l'étude d'impact une étude d'impact du projet, pas de l'autorisation.

L'inspecteur ne va pas devenir subitement pluri-compétent, mais il sera ensemblier.

Le chef d'orchestre, c'est le préfet de département (avec l'inspection ICPE derrière), il ne faut pas qu'il y en ait deux.

DEB : Avec tout le respect dû à l'assistance, ce match a déjà été joué la fois précédente.

Président : Oui, mais le public est plus large, merci de préciser votre position.

DEB : Aucun doute en droit : la directive prévoit bien que les autorités compétentes saisissent pour avis l'autorité compétente en matière d'environnement.

L'avis d'AE est essentiel pour informer le public, le maître d'ouvrage et l'autorité en charge de la décision.

En opportunité, la séparation fonctionnelle est souhaitable car elle apporte garantie, impartialité et expertise.

SGAE : La lettre de la directive n'est pas très explicite, pour autant au regard l'esprit de la directive ce doit être deux autorités différentes.

FNSEA : L'avis de la Commission a-t-il été sollicité sur cette question de la distinction des fonctions entre AD et AE ? Si l'on sépare les deux autorités, il faut trouver des moyens pour que les dossiers ne soient pas retardés.

CGDD (Philippe Rogier) : L'organisation des services varie selon les régions, mais, quelle que soit l'organisation retenue, il faut que les services continuent de travailler ensemble => les délais ne devraient globalement pas être impactés.

FNE : Il est temps de faire simple sur ce dossier en désignant clairement l'AE compétente.
Une question de réorganisation administrative des moyens se pose : les personnels en DREAL travailleraient pour le compte de délégués régionaux de l'Ae-CGEDD. En cas de désaccord entre le préfet et le délégué, dépaysement.
Solution simple, permettant de réelles économies de moyens.

Humanité et biodiversité : Il n'y a qu'en France que l'on se pose autant de questions. Un examen comparatif montre que la séparation est plus radicale, et organique dans un certain nombre de pays. Partage la position de FNE.

Ae-CGEDD : D'une part, dans plusieurs pays, il y a une séparation organique entre les différentes autorités et, d'autre part, dans peu de pays européens, il y a une procédure aussi intégrée que la procédure ICPE. La procédure intégrée justifie un regard extérieur.

Ministère de l'Intérieur : Rappelle que la directive parle d'autorités ayant une responsabilité spécifique en matière d'environnement mais aussi « concernées par le projet » ; ce point là est souvent oublié, et il s'agit d'un des motifs justifiant le désaccord de l'Intérieur à la proposition de dépaysement.

MEIN : À l'origine de la promotion d'une autorisation plus intégrée (qui ne vise pas à supprimer de l'expertise mais à simplifier la vie du MO), donc pour une vision intégratrice.
Sur ce qui se passe à l'étranger, il y a évidemment d'autres modèles que les nôtres.

DGPR : En Allemagne, le ministère de l'environnement donne un avis sur l'environnement et sur l'instruction.

MEIN : Pas une mauvaise idée que de solliciter la Commission sur ce point.

CGDD (Frédéric Kervella) : Réponse très simple, l'avis de la Commission est écrit dans la mise en demeure adressée aux autorités françaises qui annonce un avis motivé.
La position de la Commission sur plans et programmes, répétée chaque année lors des réunions « Paquet », est transposable aux projets.

DREAL : Dans ce débat il y a deux questions.
La personne rendant l'avis d'AE est-elle la même que celle qui signe la décision d'autorisation du projet ?
Ensuite c'est plus une question de « cuisine interne ».
Les organisations varient selon les régions.

DEB : Il ne faut pas se tromper de débat : il s'agit d'éclairer la société sur des projets ayant des incidences sur l'environnement.
Écueil : trop de projets sont soumis à évaluation environnementale, à étude d'impact ou à la participation du public. Trop de procédure tue la procédure.
Comment respecter l'esprit de la directive qui confie à l'AE un rôle de garant ? ? La seule façon est une séparation structurelle, organique seule propre à garantir la sincérité de l'avis. .

Ae-CGEDD : Regrette que ce groupe de travail se soit laissé enfermer dans des questions de principe, sans revenir à l'esprit de la directive. La valeur ajoutée de l'AE est d'éviter que des conflits apparaissent parce que le débat n'a pas eu lieu au moment où il aurait du avoir lieu.

Autre sujet, si l'AE est séparée de l'autorité décisionnaire qui signe l'avis ? Un collègue, externalisation, un délégué de l'AE en région ?

CGDD (Bruno Verlon) : Le ministère de l'Intérieur pourrait-il expliciter sa position ?

Ministère de l'Intérieur : Il faut aller jusqu'au bout, que l'expert qui prépare l'avis le signe.

SPES : Attention à ne pas focaliser les débats sur l'autorité environnementale, l'évaluation environnementale n'est pas contenue dans le seul avis de l'autorité environnementale.

Le ministère de l'Intérieur rappelle que le préfet peut déléguer, être fortement incité à déléguer sa signature au DREAL, au sous-préfet.

DREAL : ce n'est pas une vraie solution, La signature de l'avis par le préfet a plus de poids. Difficile pour un DREAL d'être en conflit avec le préfet sur les avis d'AE.

SGAE : La Commission demande que se concrétise la position des autorités françaises sur ces questions.

Ministère de l'Intérieur : Certains ont expliqué à la Commission qu'on avait des problèmes et suscité sa demande. Elle rappelle le « bleu ».

CGDD : Bruno Verlon demande au ministère de l'Intérieur d'adresser sa position officielle en distinguant bien la formation de l'avis et l'endossement de celui-ci,

Président : Il y a des partisans de l'intégration de la mission et des partisans de la séparation (éclairage extérieur et indépendant).

Autorités fonctionnellement intégrées ou séparées, il y a un signataire de l'avis d'AE : préfet ? Délégué régional de l'AE nationale ? Collégialité ? Extériorité de l'expertise ?

Trois scénarii ressortent des discussions : collégialité, Ae-CGEDD, préfet en général sauf si dépaysement. Les positions des uns et des autres au sein du groupe de travail seront répercutées honnêtement au pouvoir politique qui décidera.

Prochaine et dernière réunion du groupe prévue le lundi 15 décembre à 14h45.

La séance est levée.

Ouverture de la réunion par le Président Jacques Vernier.

La réunion est consacrée au sujet des études d'impact et devra être conclusive, la remise des conclusions au Gouvernement étant attendue pour la fin de l'année 2014.

Il informe les participants qu'une réunion s'est tenue avec le Préfet Duport chargé de la mission visant à simplifier et raccourcir les procédures d'obtention des permis de construire ; une rencontre a également eu lieu avec la commission spécialisée du CNTE présidée par Alain Richard.

- **Mesure n°1 : la clause filet**

- Le Président rappelle la jurisprudence ancienne et constante de la Cour de justice sur la question des seuils : ils sont indicatifs et, en dessous de ces seuils, une étude d'impact peut néanmoins être nécessaire en vertu des critères énoncés à l'annexe III de la directive (caractéristiques des projets, localisation, caractéristiques de l'impact potentiel).

Consensus des juristes sur la nécessité de la clause filet.

Reste la question de savoir qui peut déclencher la clause filet. Trois possibilités : l'autorité décisionnaire (AD), le maître d'ouvrage, les tiers (= ONG). Concernant les ONG, la proposition n'est pas qu'elles puissent déclencher elles-mêmes la clause filet mais qu'elles aient la possibilité de demander à l'AD de la déclencher.

Le délai de réponse à l'examen au cas par cas, qui serait ainsi déclenché, serait plus court que le délai de droit commun de 35 jours (autour de 15 jours).

- MEDEF (Olivier Viano) : a pris note des précisions apportées sur le périmètre de cette clause filet (pas tous les projets, mais ceux entrant dans le champ de l'article R. 122-2).

Reste la question du « quand ». Ce peut notamment être un problème pour les ICPE (encore plus avec la dématérialisation de la déclaration). Il est très important que l'on ne puisse pas, par ce biais, remettre en cause une activité qui a démarré.

Sur la question de la compétence, le MEDEF ne souhaite pas qu'elle soit ouverte aux tiers.

- RFF (Anne Guerrero): accepte le principe et partage la position du MEDEF. Souhaite insister sur la question des délais et pointe le risque de dérapage des plannings.

- Mountain Wilderness (Vincent Neyrinck): le délai de 15 jours proposé paraît raisonnable.

- FNE (Olivier Gourbinot) : partage ce qui a été dit, notamment sur l'importance de la sécurité juridique des projets.

Sur le « qui », il convient de déterminer si l'autorité décisionnaire (AD) est en situation de compétence liée ou s'il a une marge d'appréciation.

- CGDD (Marie-Françoise Facon): l'AD apprécie les incidences potentielles ; si elle identifie qu'un projet est susceptible d'avoir des incidences négatives, elle doit transmettre à l'AE.

- CGDD (Philippe Rogier): l'AD est celle qui a le plus d'éléments sur le projet donc il paraît logique que ce soit elle qui ait le rôle de transmission à l'AE.

- SPES (Sylvain Monteillet) : pose la question des projets non soumis à autorisation pour lesquels on ne connaît pas encore l'AD.

- MEDEF : on ne peut pas distinguer les questions du « qui » et du « quand ». Si la compétence est réservée au maître d'ouvrage et à l'AD, la décision d'ordonner ou pas la réalisation d'une étude d'impact sera prise avant la délivrance de l'autorisation ou de

l'enregistrement (ou du récépissé de déclaration), le délai nécessaire à la prise de cette décision pouvant, en temps masqué, être compris dans le délai d'instruction de la demande (d'autorisation ou d'enregistrement) ou de délivrance du récépissé (de déclaration). Si la capacité d'actionner cette clause est ouverte aux tiers, deux hypothèses : soit le délai de déclenchement leur sera ouvert après la délivrance du titre (autorisation, enregistrement, déclaration, notamment) remettant ainsi en cause la validité de celui-ci, soit il sera ouvert dès le dépôt de la demande (d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration) imposant ainsi des mesures de publicité qui accroîtront nécessairement les délais d'instruction. Dans tous les cas, tant dans un souci de sécurité juridique que de maîtrise des délais, ouvrir aux tiers la capacité d'actionner la clause filet n'est pas souhaitable, étant rappelé que la décision prise par l'AD reste, bien évidemment, susceptible de recours gracieux, le cas échéant contentieux.

- Président : rappelle les débats internes sur la question de la compétence : même ceux qui sont pour l'ouverture aux tiers se heurtent à l'absence de publicité préalable des projets.

- FNE : les ONG pourraient saisir directement l'AE. D'accord sur le fait qu'il n'est pas possible de publier tous les projets. La clause filet pourrait avoir lieu après l'autorisation/la déclaration, elle suspendrait, dans ce cas, le projet.

- CGDD (Frédéric Kervella) : la proposition de FNE ne répond pas aux obligations procédurales de la directive et notamment l'intervention de la détermination (examen au cas par cas) en amont de la décision d'autorisation.

- FNSEA (Kristell Labous) : défavorable. Question de l'articulation du « qui »/ « quand ». Est-ce que la clause filet intervient avant ou après l'autorisation ?

Si on propose des mesures ERC après l'autorisation/la déclaration suite à l'exercice de la clause filet, cela pose un problème pour le maître d'ouvrage qui ne peut pas évaluer le prix de son projet en amont. L'actionnement de cette clause n'est pas opportun après la mise en service de l'installation.

- Président : il est plus grave pour le maître d'ouvrage que la décision soit annulée en aval. Sur la question du périmètre, rappelle que c'est uniquement le champ des annexes de la directive 2011/92/UE.

- Ae-CGEDD (Philippe Ledenvic) : sur les craintes de l'extension du champ, il suffit de regarder les chiffres du cas par cas (environ 10 % de soumission) ; ces chiffres montrent qu'il est appliqué avec discernement. L'application de la clause filet devrait suivre cette logique.

- Groupement des DREAL (H. Vanlaer) : exemple des nombreux défrichements pour lesquels la clause filet semble être un bon compromis entre le relèvement des seuils qui permet d'alléger les contraintes pour un grand nombre de projets et l'exercice de la clause filet qui permet de récupérer les rares projets qui sont susceptibles des incidences notables sur l'environnement.

- Marc Clément : il existe une clause filet pour Natura 2000, peu souvent activée. Le risque de dévoiement de la clause est nul.

- DGPR (Jerôme Goellner) : ne veut pas que les services de l'État aient l'obligation de regarder tous les projets. Il faut écrire clairement l'articulation entre la clause filet Natura 2000 et celle-ci. Il n'est pas utile d'écrire dans la réglementation qui peut saisir l'autorité compétente pour demander que la clause filet soit activée. N'importe qui peut le faire. C'est une complexification inutile, avec des *a contrario* potentiellement néfastes : si on dit que les associations peuvent saisir, qu'en est-il des autres ? Les tiers ? Les services ? Il faut que ce soit clair que la clause filet et l'examen au cas par cas prennent en compte les autres prescriptions au titre de la réglementation existante. J'entends par là que lors de l'examen au cas par cas ou au moment où on envisage de déclencher la clause filet, il faut que l'autorité

compétente ne tienne pas compte seulement des impacts potentiels du projet, mais aussi de tous les éléments de prévention existants par ailleurs et notamment ceux résultant de l'application de la réglementation. Par exemple, pour l'application de la clause filet à un projet soumis à déclaration, il faut que l'autorité compétente tienne compte non pas seulement de la taille du projet (et des caractéristiques des milieux impactés) mais aussi du fait que ce projet devra respecter des prescriptions techniques et sera le cas échéant soumis à un contrôle périodique de nature à prévenir les effets néfastes sur l'environnement. La clause filet vient à mon sens "en plus" de cette réglementation, pas "à la place" et ne doit être déclenchée que s'il apparaît que les prescriptions habituelles ne sont pas suffisantes.

- DEB (Jean-Baptiste Butlen) : Cette procédure n'a de sens que si l'activation de la clause filet intervient en amont de toute autre procédure. Cela suppose dès lors une publicité liminaire de tout projet rentrant dans le champ des EI, avec une possibilité, sous 15 jours, d'activer la clause filet en motivant la demande au regard des incidences négatives sur l'environnement. Sur la mise en œuvre de cette "clause filet", l'avis de la DEB n'est pas arrêté au regard des difficultés pratiques qui se posent (comment a-t-on connaissance de ces projets sous les seuils? quand active t-on la clause? qui l'active ?).

- Président : lors de la dernière réunion, l'idée d'une publicité de tous les projets avait paru irréalisable. Pour les projets soumis à déclaration ou autre, il y a un dossier donc on peut imaginer une mise en ligne sur internet. Pour les autres projets, en dessous de tout seuil, le problème persiste.

- CGDD (Philippe Rogier) : pense que la question du « quand » restera floue et qu'il faut se mettre d'accord sur la persistance d'une incertitude.

- Ministère de l'Intérieur (Stéphanie Alcalde) : mêmes préoccupations que la DGPR. Pose la question de l'articulation avec les principes de la participation du public (notion d'incidence sur l'environnement).

- CGDD (Frédéric Kervella) : la question ne se pose pas dans ce cas : le I de l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement organise les conditions et limites de la participation pour les décisions individuelles entrant dans le champ de l'article 7 de la Charte en excluant celles « pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquels elles doivent, le cas échéant en fonction de seuils et critères, être soumises à participation du public » ce qui est le cas en l'espèce car la participation du public n'est nécessaire que si une étude d'impact est requise, donc pas à ce stade.

- FNE : le mot « négatif » apparaissant dans la proposition rédactionnelle est superflu car il ne figure pas dans la directive 2011/92/UE.

- FNSEA : attire l'attention sur le fait que le champ de la directive sans seuil conduirait à appliquer ses dispositions à un élevage de 5 chevaux ou de 5 porcs. On a déjà la localisation avec Natura 2000, on a déjà les seuils. C'est suffisant.

- Président et CGDD : il n'est pas possible de dire que les législations annexes comme NATURA 2000 remplissent les conditions de protection exigées, notamment au titre de la localisation. Rappel de la jurisprudence de la Cour de justice sur ce point.

- CGDD (Marie-Françoise Facon) : le champ de la directive sur l'élevage est limité à l'élevage « intensif » dans l'annexe I comme dans l'annexe II (point e) du 1 de l'annexe II.

- MEDEF : demande s'il est envisageable de fixer un point de départ ou un fait générateur pour l'application de la clause filet. Cela pourrait être dès le moment où le maître d'ouvrage fait sa première formalité.

- FNE : comprend les difficultés pratiques mais l'intérêt de la protection de l'environnement serait de pouvoir régulariser a posteriori, quand bien même le projet existe déjà.

- Président, conclusion sur la mesure n°1 :

- voir s'il y a la possibilité d'instaurer des actes liminaires en amont quand rien n'existe ;
- délai très court après le premier acte public ;
- le maître d'ouvrage et l'autorité compétente sont compétents pour la déclencher ;
- question de la formalisation ou non de l'ouverture aux ONG (FNE demande la saisine directe de l'AE par les ONG) ;
- question du rôle de l'AD : transmission, compétence liée ou saisine directe de l'AE.

Sur ce dernier point :

- FNE et DEB : l'écriture actuelle c'est qu'il y a une transmission sous condition à l'AE. Question du Président à la DEB : est-ce qu'il faut un filtre selon vous ? La DEB n'a pas de mandat à ce jour sur cette question. DGPR : pas de mandat non plus mais estime qu'il faudra des critères pour dire ce qu'on transmet ou pas.

- Ae-CGEDD : au vu du délai, une transmission directe à l'Ae paraît opportune, et ce d'autant plus lorsqu'il n'y a pas encore d'AD déterminée.

- MEDEF : ne pas passer par le filtre de l'AD risque d'encombrer les AE.

- DREAL : le système proposé (examen de l'AD puis transmission à l'AE) semble adapté.

- SPES : problème quand pas d'AD. Dans ce cas, faut-il l'entendre comme étant l'autorité délivrant l'autorisation supplétive ?

- DHUP : question de la compatibilité avec le délai de la demande d'autorisation d'urbanisme : il faut que ce soit suffisamment en amont notamment en amont de la publicité. C'est le dépôt de la demande qui doit faire foi.

→ Tous les participants sont d'accord avec le principe de la clause filet sauf la FNSEA.

- **Mesure n°2 : l'autorisation supplétive**

- SPES : le SPES indique qu'il sera vigilant sur les impacts sur les services.

- Représentant des DREAL : demande quels sont les cas visés par cette mesure

- CGDD (Philippe Rogier) : l'autorisation supplétive vise par exemple les cas des projets soumis à déclaration mais relevant de la directive 2011/92/UE ou encore les cas où il n'y a aucun encadrement administratif préalable.

- MEDEF : interroge la notion d'autorisation envisagée et notamment la question de savoir si elle couvre seulement le code de l'environnement ou également d'autres législations comme le code de l'urbanisme (permis de construire par exemple).

- DHUP (Isabelle Nicoli) : le contenu de l'autorisation d'urbanisme ne peut pas aller au-delà de ce qui est prévu par le code de l'urbanisme (article L. 421-6 ?). Il existe un document d'accompagnement permettant de contenir les informations relatives au code de l'environnement mais ne sait pas s'il est utilisé.

- CGDD (Philippe Rogier) : le Conseil d'Etat a considéré lors de l'examen du décret réformant les études d'impact que le permis de construire constitue une autorisation au sens

de la directive et qu'il peut porter les mesures ERC. Si tel n'est pas le cas, il faudrait appliquer l'autorisation supplétive.

- FNSEA : alerte quant à l'alourdissement des procédures et rappelle l'objectif de simplification. Sur la question des mesures ERC dans la décision, cela pose la question de l'homogénéité du droit sur le territoire.

Problème des élevages en dessous des seuils : certains ne se font déjà pas parce que les permis de construire sont attaqués, l'autorisation supplétive risque d'accentuer la difficulté d'émergence des projets dans le secteur agricole. Déjà en dessous des seuils, il n'est plus possible de créer un élevage de porcs.

- Ae-CGEDD : ne voit pas en quoi la clause filet aggraverait les choses. Elle pourrait au contraire offrir un espace de dialogue.

- CGDD (Philippe Rogier) : dans le cas cité, la baisse des installations d'élevage ne peut être imputée au droit de l'environnement. La situation économique est un facteur qu'il ne faut pas oublier.

- Président : lors de la Conférence environnementale, le Président de la République a estimé que c'était l'absence de débat qui entraînait les blocages en aval.

- DGPR : la clause filet ne doit concerner que les projets d'installations classées soumis à déclaration, et pas les projets en-dessous des seuils de déclaration.

- DEB : partage le diagnostic selon lequel un dispositif supplétif doit porter la procédure d'étude d'impact aboutissant à un acte formalisant les prescriptions ERC si le projet n'est soumis à aucun régime administratif, mais propose de remplacer le terme « autorisation supplétive » qui peut faire peur par le terme de « procédure socle ». Cette procédure socle s'appliquerait par défaut lorsqu'il n'existe pas d'autre dispositif et permettrait de satisfaire aux obligations de la directive 2011/92/UE. Chaque domaine particulier ajoutera son contenu spécifique à ce socle minimal qui devrait figurer dans le livre I^{er} du code de l'environnement.

- FNE : partage la position de la DEB. Preuve de maturité du droit de l'environnement. Pose la question des polices environnementales.

- DEB : il existe déjà une disposition dans le code de l'environnement qui permet l'exercice de la police de l'environnement dans ces situations.

- SPES : S'il y a étude d'impact, il y a enquête publique, donc la question de la participation du public est réglée. Pose la question de qui signe et qui instruit.

- CGDD (Marie-Françoise Facon) : quand il y a une déclaration c'est l'autorité compétente qui signe. Quand il n'y a rien, il convient de déterminer une autorité, plutôt le préfet (mais respect des compétences décentralisées).

- CGDD (Philippe Rogier) : sur la question du service instructeur il faut encore en discuter.

- Ministère de l'Intérieur : il serait utile d'évaluer l'impact et le champ de cette mesure, notamment quant au code de l'expropriation. Il y a des articulations à bien penser (enquête publique au titre du code de l'environnement/code de l'expropriation).

- CGDD (Frédéric Kervella) : la question des interférences avec le code de l'expropriation ne pose pas de problème car quand un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il y a étude d'impact et donc, sauf exception listée, enquête publique au titre du code de l'environnement qu'il y ait une DUP ou non.

➔ Tous les participants sont d'accord avec le principe de l'autorisation supplétive ou « procédure socle » sauf la FNSEA.

● **Mesures n° 3 et 4 : dispense d'examen au cas par cas pour les projets relevant également d'une EI systématique - possibilité de réaliser volontairement une EI pour les projets relevant d'un examen au cas par cas**

- CGDD : la seule question est de savoir s'il faut les écrire ou non.
- MEDEF : souhaite aborder la question de l'obligation de réaliser une étude d'impact en cas de non-réponse de l'Administration dans le délai d'examen au cas par cas de 35 jours. Estime que ce n'est pas conforme au droit européen (directive 2014/52/UE) et que les entreprises sont en droit d'attendre la production des motivations d'une telle obligation.
- CGDD (Marie-Françoise Facon) : lors du décret « études d'impact », le Conseil d'Etat a estimé qu'il fallait prévoir le cas où l'Administration répondrait hors délai.
- MEDEF : souhaite que l'on supprime cette disposition et que l'on prévoit la possibilité de proroger le délai afin de ne pas rendre de décision tacite (la directive 2014/52 prévoit cette possibilité, délai de 90 jours renouvelable)
- CGDD (Philippe Rogier) : les cas de non-réponses dans le délai sont extrêmement limités.
- DREAL : le nombre de décisions tacites est quasi nul mais la règle selon laquelle la décision tacite vaut obligation de réaliser une étude d'impact demande une forte mobilisation des services, au détriment du travail sur les avis.
- FNSEA : accord avec la proposition du MEDEF.
- Président : relève que cette option est à double tranchant puisque s'il n'y a plus de décision de soumission tacite à EI, les délais seront allongés.

A ce stade de la réunion le Président demande aux participants quelles sont les mesures qui leur posent le plus de problème afin qu'on les étudie dans le temps restant imparti.

● **Mesure n° 5 : l'actualisation**

- CGDD : Cette proposition permet de traiter la question de l'actualisation en respectant la jurisprudence de la Cour de justice (arrêt C-290/03 Barker notamment)
- DREAL : constate que malgré la volonté affichée de faire une entrée par projets et plus par procédures, on fait ici référence aux procédures. Les DREAL sont réservées sur la saisine de l'AE pour déterminer si une actualisation est nécessaire.
- CGDD (Philippe Rogier) : cette disposition est justement liée à l'entrée par projets. Exemple des projets d'urbanisme qui se déroulent sur le long terme qui s'affinent en avançant dans le temps. Il est préférable de se poser la question plutôt que de dire qu'il faut actualiser à chaque étape du processus décisionnel.
- DGPR : cohérent avec la notion d'autorisation unique. Il n'est pas toujours possible d'avoir une seule autorisation pour un même projet donc il convient de prévoir les cas où plusieurs autorisations sont nécessaires. Il serait plus logique que ce soit l'autorisation la plus importante qui soit examinée en premier, mais ce n'est pas possible.
- FNE : cette proposition est centrale pour une meilleure participation du public. Objectif d'arriver à avoir le plus en amont possible une vision globale du projet (la plus globale possible). La notion de programme de travaux n'était pas efficiente. Il faudrait également une amélioration du cadrage préalable qui indiquera les problématiques devant être abordées dès le début du processus.

- RFF : accord sur le principe. Pour les projets ferroviaires on n'arrive pas à faire d'autorisation unique donc logique de faire une actualisation. Mais il faut que cette mesure soit très encadrée.

- Président : se pose deux questions : qui décide de l'actualisation et le champ de l'actualisation.

- DEB : d'accord avec la proposition. L'actualisation est de bonne administration quand il y a plusieurs autorisations sectorielles s'étalant dans le temps :

- simplicité pour le pétitionnaire : une étude d'impact affinée au cours du temps ;
- lisibilité pour le public, l'EI étant le fil rouge des procédures administratives ;
- sans risque de remise en cause des actes préalablement délivrés (en particulier pas de remise en cause des DUP préalables).

- Ae-CGEDD : l'actualisation peut remettre en cause la DUP, il faut donc prévoir la possibilité d'adapter cette décision.

Il ne faut pas fermer la possibilité de revenir sur des sujets différents du domaine concerné par l'autorisation. Il convient également que la dernière autorisation permette de tout régulariser.

- Président : partage ces points de vue en ce sens qu'on ne peut pas préjuger qu'il ne faudra pas revenir sur une décision accordée à un stade antérieur.

- DGITM : opposée à toute actualisation. Rappelle que le document d'incidence « loi sur l'eau » peut faire office d'étude d'impact.

- Ae-CGEDD : soit on a bien regardé au stade de la DUP, soit on actualise.

- DREAL : l'actualisation est quelque chose de lourd. C'est nécessaire quand l'étude d'impact de la DUP date par exemple de 20 ans, ainsi que lorsque le projet a fait l'objet de modifications substantielles.

- Mountain Wilderness : accord avec la proposition.

- DEB : comprend les inquiétudes de la DGITM et que la logique séquentielle des projets d'infrastructure doit être prise en compte. L'actualisation doit être réservée aux changements substantiels de droit et de fait et aux zones d'ombres qui existent au début du projet.

Il faut être raisonnable, actualiser l'EI n'est pas refaire l'EI. Elle ne doit pas remettre en cause le projet ni tromper le public.

- Président : pas convaincu par l'argument selon lequel seuls les aspects sectoriels de l'autorisation en question doivent être envisagés lors de l'actualisation.

L'actualisation doit être proportionnée mais globale.

- DREAL : en pratique c'est plus compliqué que cela. Il faut qu'apparaisse la notion de modification substantielle.

- DEB : il faut se limiter aux modifications substantielles.

- FNE : soit l'EI a été suffisante en amont et l'actualisation consiste seulement en un « effet loupe » sur tel ou tel domaine, soit l'EI initiale n'est pas complète ou est trop vieille et dans ce cas il faut rediscuter le projet dans son entier.

- Président : entend les deux arguments. Pour les projets d'infrastructure, on ne peut pas demander de réévaluer chacun des fuseaux.

- FNE : au stade de l'élaboration des fuseaux, on ne peut pas tout prévoir mais il faut que quand on étudie le fuseau choisi on puisse discuter de celui-ci sinon le public n'en a jamais l'occasion.
- DEB : ne partage pas totalement la position de FNE : on ne peut pas remettre en cause un projet qualifié d'intérêt général s'il n'y a pas de modification substantielle.
- Président : interroge sur la question de la personne compétente pour jouer le rôle de juge impartial.
- Les DREAL ne sont pas vraiment favorables à être cette personne.
- Pour le CGDD, l'AD a un rôle à jouer sur la nécessité d'actualiser ou pas. L'actualisation est indispensable pour faire fonctionner la notion de projet.
- SGG simplification : une des mesures du Préfet Duport c'est de promouvoir une étude d'impact unique pour un projet.
- MEDEF : la rédaction proposée laisse envisager les différents cas de figure de l'actualisation mais la rédaction devrait être améliorée, il est difficile de tout faire tenir en 4 alinéas.

On sait qu'on ne va pas refaire toute l'EI, mais la notion d'actualisation reste sensible.

Dans certains cas on va actualiser, dans d'autres on va intégrer des études passées.

Au 1^{er} alinéa il faut être plus clair afin ne pas confondre avec les autorisations uniques. Il convient d'insérer le mot « successives » après « autorisations » ; la rédaction devient : *« Lorsqu'un projet soumis à évaluation des incidences sur l'environnement relève de plusieurs autorisations successives, les incidences du projet sont identifiées et évaluées le plus en amont possible et dans la mesure du possible dès la première autorisation ».*

- Mountain Wilderness : il faut une EI complète le plus tôt possible et si cela n'est pas possible on actualise au fur et à mesure.
- SPES : le cadrage préalable a un rôle important sur la problématique de l'actualisation.

A ce stade, les réflexions méritent d'être encore approfondies.

Un accord semble toutefois se dégager sur la nécessité de produire l'étude d'impact le plus en amont possible, avec des actualisations à chaque phase du projet, si nécessaire, en cas de changement de circonstance de droit et de faits. Cette proposition paraît relativement consensuelle, avec néanmoins une opposition de la DGITM et de RFF.

● **Mesure n° 11 : transposition in extenso des définitions de la directive 2011/92/UE**

L'alinéa ajouté à la définition de projet pose questions pour certains (MEDEF, DGITM notamment).

- MEDEF : la nécessité d'appréhender un projet dans son ensemble, y compris en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage pose problème. Cela semble inapplicable pour une grande partie des projets industriels. Il faut que dans la partie réglementaire soit bien délimité ce que le pétitionnaire peut faire ou non. Tous les maîtres d'ouvrages ne peuvent pas coordonner leurs actions entre eux.
- CGDD (Philippe Rogier) : l'ajout de cet alinéa est fait pour contrebalancer la suppression de la notion de programme de travaux et respecter le droit de l'Union.

- Mountain Wilderness : il faudrait que l'idée de « l'objectif général poursuivi » soit intégrée à cette disposition. Souhaite que l'on maintienne le mot « espace » qui est entre crochet dans la version proposée.

MEDEF : en théorie on comprend bien ce qu'on veut viser par « l'objectif général poursuivi » mais en pratique c'est compliqué.

Conclusion de la réunion

Fin de la réunion par manque de temps pour étudier l'ensemble des propositions.

Communication d'un nouvel élément par le Président sur le sujet de l'AE : arbitrage du cabinet du MEDDE en faveur de l'option selon laquelle l'avis d'AE élaboré par les services de la DREAL serait endossé par un inspecteur général territorialisé de la mission d'inspection générale territoriale (MIGT relevant du CGEDD). Cette option a été approuvée par le Préfet Duport.

Le Président élaborera son rapport au Gouvernement de la façon la plus impartiale et la plus neutre possible en prenant bien note des réserves de chacun sur les points évoqués. Les membres du GT auront bien sûr accès au rapport.

Entité	Contributions	Réponses/observations
Reprise des définitions		
<p>DGEC</p>	<p>1) Ces définitions sont souvent source de confusion dans la mesure où elles semblent plus destinées à expliciter des notions en vue de la traduction dans toutes les langues de l'Union qu'à déterminer le champ d'application de telle ou telle mesure. Il me semble qu'elles devraient être explicitées plutôt que d'être reprises in extenso.</p> <p>2) Par exemple, la définition du projet n'appelle pas de remarque particulière, mais dans la mesure où une définition doit permettre de déterminer à quels projets s'applique le texte, il faut le compléter du reste des dispositions de la directive : l'article 2 dispose : « ces projets sont définis à l'article 4 », l'article 4 renvoie aux projets listés dans les annexes I et II. Or dans ces annexes, un projet de ligne électrique et un projet de production sont deux projets différents.</p>	<p>1) L'introduction de définitions dans la directive n'a pas de lien direct avec la problématique de la traduction. Leur vocation est de permettre l'application uniforme et autonome du droit de l'Union.</p> <p>En effet, les termes d'une directive qui ne renvoient pas à la réglementation des États Membres, pour leur définition et leur champ d'application, doivent faire l'objet d'une interprétation uniforme et autonome au sein de l'Union. La Cour a notamment jugé que c'était le cas de la notion de « projet » (C-287/98, Linster, paragraphe 43). Cela vaut également pour d'autres notions de la directive, qui ne figurent pas dans les définitions (ex : les biens matériels, C-420/11, Leth, paragraphe 24).</p> <p>Les définitions sont d'ailleurs écrites en anglais puis traduites dans les différentes langues, ce qui ne prévient pas d'éventuelles difficultés d'interprétation dues à la traduction. Dans ce cas, le principe est qu'entre différentes versions linguistiques divergentes, la disposition doit être interprétée par référence à l'objet et à l'économie générale de la réglementation en question.</p> <p>S'il est possible de compléter les définitions pour les adapter au droit national, cela ne doit pas avoir pour effet d'en restreindre le champ d'application. S'agissant de la définition de projet, nous envisageons de la compléter afin d'intégrer l'idée de projet global, comme corollaire de la suppression de la notion de programme de travaux.</p> <p>2) La définition de « projet » n'a pas pour objet de définir les projets qui sont soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement (EIE), elle définit simplement ce qu'est un projet au sens de la directive. C'est le lien de cette définition avec les annexes I et II qui permet d'identifier les projets qui doivent être soumis à une EIE. Ainsi, le renvoi aux annexes de la directive ou au tableau annexé au R. 122-2 ne paraît pas opportun. C'est plus en aval dans la loi que l'on renvoie à ce</p>

		<p>tableau pour déterminer les projets qui doivent faire l'objet d'une EIE avant leur autorisation, sur le même modèle que la directive.</p> <p>La jurisprudence de la Cour de justice rappelle d'ailleurs que « l'article 2§1 de la directive 85/337 exige non pas que tout projet susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement soit soumis à la procédure d'évaluation que cette directive prévoit, mais que seuls doivent l'être ceux qui sont mentionnés aux annexes I et II de la directive (C-275/09 du 17 mars 2011, C-157/07 du 10 juillet 2008).</p>
<p>MEDEF</p>	<p>Si cette reprise <i>in extenso</i> des définitions européennes peut apparaître comme une solution facile de mise en cohérence du droit national, ce procédé pourrait en fait rapporter dans notre droit des difficultés de compréhension et d'articulation avec les textes français, génératrices d'insécurité juridique.</p> <p>Nous avons évoqué en séance les difficultés qui résulteraient de la substitution de la notion de « programme de travaux » au sens national par celle de « projet » au sens européen : flou de la définition européenne dont nous ne saurions pas intégrer les contours jurisprudentiels par définition évolutifs, risque d'extension de la notion de « projet ». Cette suppression / substitution nécessitera d'être expertisée et non seulement copiée.</p> <p>Nous aurions également pu soulever la définition de « maître d'ouvrage public » au sens de la directive, ou celle de l'« autorisation » alors même qu'il est envisagé de créer une autorisation <i>ad hoc</i>.</p> <p>Il est donc nécessaire d'évaluer, définition par définition, l'utilité et les conséquences de la reprise de chaque terme. Au bilan, il pourrait apparaître plus pertinent d'adapter les définitions nationales, limitant ainsi les risques d'incohérence avec notre droit interne.</p> <p>S'agissant de la définition de l'évaluation des incidences sur l'environnement, nous proposons de renvoyer cette question à la séance qui sera consacrée à l'identification des dispositions nécessaires pour transposer la directive 2014/52/UE.</p>	<p>La transposition <i>in extenso</i> des définitions de la directive a pour intérêt de fixer de manière lisible les notions essentielles qui doivent guider l'application des textes. Les difficultés de compréhension et d'articulation avec les textes français devraient être limitées puisqu'il sera précisé que ces définitions ne s'appliquent qu'à la présente section. Ces notions étant celles appliquées par la Cour de justice, il semble plus transparent et plus sécurisant pour les maîtres d'ouvrages nationaux de les inscrire dans le droit national. Ces définitions s'imposent à chaque État (les termes d'une directive qui ne renvoient pas à la réglementation des États Membres, pour leur définition et leur champ d'application, doivent faire l'objet d'une interprétation uniforme et autonome au sein de l'Union) et au juge.</p> <p>Le caractère relativement général des définitions permet par ailleurs de s'adapter aux évolutions jurisprudentielles.</p> <p>S'agissant plus précisément de la notion de projet, il est prévu de la compléter en traduisant l'objectif de prise en compte du projet de manière globale, telle qu'elle transparaît dans la jurisprudence de la Cour et s'impose donc à nous.</p> <p>La reprise de la définition de l'autorisation permet d'explicitier ce terme à savoir que l'autorisation doit être entendue au sens de « <i>décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet</i> ». Le régime déclaratif rentre dans cette définition, ce que les tribunaux ont déjà admis depuis longtemps, alors même qu'il ne permet pas une procédure de participation du public et le portage des mesures ERC). La directive</p>

		<p>posant le principe que tout projet soumis à EIE doit relever d'une autorisation (dont elle fixe les caractéristiques) la création de l'autorisation supplétive permettra une transposition correcte ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.</p>
FNSEA	<p>La FNSEA entend la nécessité de reprendre in extenso les définitions de la directive européenne pour permettre de mieux rapporter à la Commission Européenne l'effectivité de la transposition de la directive européenne sur les évaluations des incidences en droit français, mais souhaite attirer l'attention sur la difficulté d'harmoniser le vocabulaire européen avec le vocabulaire juridique français utilisé dans la réglementation environnementale :</p> <p>ex : en droit européen, il est nécessaire de réaliser une « évaluation des incidences », alors qu'en droit français, cette évaluation correspond à l'« étude d'impact ». L'évaluation des incidences existe en droit français mais ne recouvre pas le même degré de réglementation (loi sur l'eau, ICPE...).</p> <p>ex : le « public concerné » en droit européen n'a pas de traduction en droit français...</p> <p>De plus, les projets directement énumérés dans la directive ne correspondent pas nécessairement aux mêmes projets que ceux soumis à autorisation en droit français. Les définitions de ces projets en droit européen ne correspondent pas toujours aux définitions françaises.</p> <p>Il faudra donc veiller à une mise en cohérence des définitions françaises et européennes de tous les éléments de la directive, sans pour autant remettre en cause la distinction en droit français du régime des études d'impact et du régime des évaluations des incidences.</p>	<p>Nous comprenons la volonté d'harmoniser les définitions avec les spécificités françaises (qui ne peuvent être contraires au texte européen) mais il ne faut pas surestimer les difficultés induites.</p> <p>Tout d'abord, concernant la notion d'« évaluation des incidences sur l'environnement » (EIE), nous avons pris le parti de la reprendre pour remplacer la notion « d'étude d'impact » (cela sera bien entendu soumis à l'avis du GT). Elle ne correspond pas à d'autres termes français même si elle ressemble à certains (évaluation des incidences Natura 2000 par exemple). Il est par ailleurs toujours possible de reprendre la définition de la directive et de préciser qu'en droit français le terme « évaluation des incidences sur l'environnement » doit s'entendre comme « étude d'impact ».</p> <p>S'agissant de la notion de « public concerné », nous avons décidé de ne pas la reprendre car elle ne nous semble pas utile et n'apporte pas de plus-value apparente.</p> <p>Enfin, concernant l'intitulé des projets, nous proposons de les reprendre autant que possible dans le tableau annexé à l'article R. 122-2.</p> <p>Nous souhaitons justement déconnecter la soumission à EIE des procédures d'autorisation afin de suivre la logique de la directive et de venir à bout des difficultés issues de la situation actuelle, rappelées à juste titre « les projets directement énumérés dans la directive ne correspondent pas nécessairement aux mêmes projets que ceux soumis à autorisation en droit français ». Il sera toutefois possible, quand les intitulés de la directive ne « parlent » pas du tout en termes techniques, de les adapter au vocabulaire français.</p>
Entrée par projet		
FNSEA	<p>Entrée par projet : La FNSEA entend la nécessité pour l'administration de simplifier le rapportage pour la commission européenne, et de pouvoir faire une classification des projets par l'entrée</p>	<p>L'entrée par projet a pour objet de régulariser la situation actuelle dans laquelle des projets qui, relevant du champ de la directive, devraient faire l'objet d'une EIE ou d'un cas par cas mais en sont dispensés</p>

	projets, et non par l'entrée procédures. Néanmoins, elle sera vigilante aux propositions qui pourraient être faites pour réaliser ces modifications, notamment sur le fait d'éviter que ce transfert conduise à l'intégration de nouvelles activités ou de nouveaux projets, qui ne seraient actuellement soumis à aucune procédure d'autorisation existante.	du seul fait de l'entrée par procédure. Dans certains cas, les services locaux doivent faire du « bricolage » pour rattraper des projets relevant du régime déclaratif par exemple. Le nombre de projets concernés est toutefois limité.
MAAF	Entrée par projet : une nouvelle grille d'entrée pour définir ce qui sera soumis à étude d'impact (l'entrée pourrait ne plus se faire par les procédures auxquelles sont soumis les projets - autorisation, enregistrement, déclaration - mais par une définition à rédiger des types de projets soumis à étude d'impact) : la FNSEA a demandé à en connaître la traduction concrète et a rappelé qu'elle serait vigilante sur ce point ; le MAAF partage ces réserves.	
DHUP	<p>Si la démarche (entrée projet plutôt que procédure), qui ne semble pas être imposée par le droit communautaire, est intéressante et séduisante, cet exercice est toutefois délicat à réaliser.</p> <p>En effet, si l'étude de l'harmonisation de la terminologie droit national/droit communautaire présente un intérêt (faciliter la compréhension des textes communautaires et garantir leur bonne transposition en droit national), l'entrée par projet pose toutefois une question de lisibilité et d'opérationnalité pour les acteurs. Elle implique de déterminer des définitions précises des projets, pour éviter incertitudes et contentieux.</p> <p>A titre d'exemple, dans le cas d'une option, comme exposée par vos services lors de la réunion du 23 septembre, consistant à reprendre les items de l'annexe II de la directive EIE (certains items sont très larges tels que « travaux d'aménagement urbain, y compris la construction de centres commerciaux et de parking »), cela impliquerait, en première analyse, de s'interroger sur le cheminement et le processus d'autorisation de chaque projet, afin notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'identifier les critères et l'étape à laquelle la question de la nécessité ou non de soumettre à analyse des incidences un projet doit se poser (question qui se pose dans le cas de l'articulation de l'analyse des incidences d'une opération d'aménagement 	<p>Il est en effet important d'effectuer un travail d'analyse sur ce que recouvrent les notions des annexes I et II de la directive. La notion de « travaux d'aménagement urbain » est sans doute l'une des notions sur lesquelles l'analyse devra être poussée.</p> <p>Il apparaît toutefois que la majorité des rubriques ne pose pas de difficulté majeure. Un certain nombre ont d'ailleurs été directement reprises dans le tableau annexé à l'article R. 122-2.</p> <p>Un guide de la Commission sur l'interprétation de ces rubriques est d'ailleurs en cours d'actualisation et permet de voir comment les autres Etats membres appliquent ces notions ainsi que les orientations données par la jurisprudence de la Cour de justice.</p> <p>Des guides méthodologiques seront sans doute nécessaires sur certaines rubriques.</p>

	<p>ou d'un lotissement et des projets mis en œuvre à l'intérieur de cette opération d'aménagement ou ce lotissement),</p> <p>- de déterminer au titre de quelle autorisation un projet fait l'objet d'une étude d'impact, lorsque ce projet est soumis à plusieurs autorisations, au titre de législations distinctes. La référence à la notion d'autorisation réinterroge et renvoi alors à l'approche procédure.</p>	
Suppression de la notion de programmes de travaux		
<p>DGEC</p>	<p>C'est pourquoi remplacer le mot programme par le mot projet sans régler d'une façon claire la question d'un périmètre actuellement déterminé au cas par cas sur des critères non transparents aurait des conséquences bien pires, notamment parce qu'il induirait une exigence d'une étude d'impact unique sur des projets industriels complexes, avec des coûts importants, une valeur ajoutée du point de vue de l'environnement qui n'est jamais démontrée et une atteinte au principe de sécurité juridique qui a été reconnu comme de valeur constitutionnelle en 2006.</p> <p>La position de la Commission et la jurisprudence semblent certes exigeantes, mais elles sont fondées sur la question des effets cumulés sur l'environnement, et non des liens logiques de « ce qui ne peut pas fonctionner sans » qui s'éloignent des effets réels sur l'environnement.</p> <p>C'est pourquoi je serais favorable à la réhabilitation de la notion « d'effets cumulés avec les autres projets connus » dont la définition actuelle est trop restrictive, afin qu'elle englobe l'équivalent de « l'appréciation des impacts du programme », chaque projet défini aux annexes I et II pouvant suivre son régime et son rythme propre, ce qui est un impératif de sécurité juridique ainsi que de l'avancement des projets.</p>	<p>Il est envisagé de supprimer de la notion de « programme de travaux » en complétant en parallèle la notion de projet, dans le sens de la jurisprudence de la Cour de justice. La notion de « programme de travaux » est critiquée car difficile d'application et citée comme exemple de sur-transposition de la directive.</p> <p>S'agissant de la proposition de remplacer la notion de programme de travaux par la prise en compte des effets cumulés du projet avec les autres projets connus, elle ne semble pas totalement pertinente.</p> <p>La directive exige en effet que soit pris en compte le cumul des incidences du projet avec d'autres projets²⁸ (voir annexe III²⁹ et annexe IV³⁰).</p> <p>Pour autant, il convient de différencier la question de la prise en compte des incidences du projet de la définition du champ du projet, ces dernières n'opérant pas au même niveau.</p> <p>La Cour a développé une jurisprudence relative à la notion de projet distincte de celle des effets cumulés. Elle a souligné à plusieurs reprises les difficultés dues à la division artificielle des projets en plusieurs parties (C-201/02 Wells, C-508/03 Com v. UK, C-290/03 Barker) et a rappelé que les évaluations environnementales des projets devaient être globales³¹.</p> <p>Concernant la notion d'effets cumulés, la transposition de la directive 2014/52 conduira nécessairement à reprendre les termes de la directive modifiée qui sont</p>

²⁸ Exemple d'application : C-205/08, paragraphe 53.

²⁹ Critères permettant de définir les projets figurant à l'annexe II qui doivent faire l'objet d'une EIE.

³⁰ Contenu du rapport d'EIE.

³¹ C-290/03, Barker, paragraphe 48 : « *An EIA must be of a comprehensive nature, so as to relate all the aspects of the project which have not yet been assessed or which require a fresh assessment* »

		« cumul avec d'autres projets existants et/ou approuvés ».
DHUP	<p>Dans le cas où il serait effectivement envisagé de supprimer la notion de « programme de travaux » dans le droit français, au motif notamment que cette notion soulèverait un risque contentieux par rapport au droit communautaire, il conviendrait, comme cela a été indiqué en réunion le 15 septembre dernier, de définir précisément la notion de projet et de l'explicitier, au regard notamment de la jurisprudence communautaire. En tout état de cause, il conviendrait d'être vigilant à ce que la suppression de cette notion n'aboutisse pas à étendre le champ de soumission à étude d'impact des projets (« syndrome de la « sur-transposition » »).</p> <p>Il conviendrait de veiller à ce que des projets qui, pris individuellement, seraient dispensés d'étude d'impact, s'y retrouvent soumis au motif qu'il relève d'un programme d'ensemble. Cette question est à étudier en lien avec l'approche projet/procédure.</p>	<p>Il est prévu de compléter la définition de « projet » figurant dans la directive afin d'introduire la notion de globalité du projet (qui figure par ailleurs dans l'annexe IV de la directive à laquelle renvoie l'article R. 122-5 relatif au contenu de l'étude d'impact).</p> <p>Le raisonnement tenu quant à une éventuelle « surtransposition » par l'extension du champ de l'étude d'impact à des projets qui n'en relèvent pas individuellement ne semble pas pertinent. La prise en compte globale d'un projet doit justement se faire en dehors de toute considération quant à la soumission de ses composantes à étude d'impact. Si un projet est composé de plusieurs travaux, ouvrages ou installations, c'est bien l'ensemble qui doit être évalué, pas seulement les composantes soumises à étude d'impact. Un raisonnement inverse serait pourrait conduire à la pratique de « salami-slicing ». La jurisprudence de la Cour de justice, constante sur ce point, affirme dans l'arrêt C-142/07 du 25 juil. 2008 : « <i>Il y a lieu, enfin, de souligner que, de même que la Cour l'a déjà relevé à propos de la directive 85/337, l'objectif de la directive modifiée ne saurait être détourné par le fractionnement d'un projet et que l'absence de prise en considération de l'effet cumulatif de plusieurs projets ne doit pas avoir pour résultat pratique de les soustraire dans leur totalité à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive modifiée</i> (voir, s'agissant de la directive 85/337, arrêts du 21 septembre 1999, Commission/Irlande, C-392/96, Rec. p. I-5901, point 76, ainsi que Abraham e.a., précité, point 27) ».</p>
Mounta in Wilder ness	Il faut absolument qu'une explication de texte très claire soit faite pour que soit bien compris de tous que le terme « projet » doit être pris dans toutes ses dimensions et inclure toutes les phases de travaux, aussi bien dans le temps que sur le type de travaux.	<p>Il est envisagé de compléter la définition de la directive du terme « projet » par une phrase posant le principe qu'un projet composé de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou interventions dans le milieu naturel ou le paysage doit être pris dans son ensemble, en dehors des considérations de temps, d'espace ou de maître d'ouvrage.</p> <p>S'agissant des travaux de démolition, la directive 2014/52 les a intégrés à la nouvelle annexe II. A relative aux informations à</p>

		<p>fournir dans la demande d'examen au cas par cas ainsi qu'à l'annexe IV relative aux informations à fournir dans le rapport d'EIE. Ces éléments devront donc repris en droit national lors de la transposition.</p> <p>La jurisprudence de la Cour de justice avait par ailleurs déjà statué sur le fait « les travaux de démolition relèvent du champ d'application de la directive et peuvent constituer un projet au sens de l'article 1 paragraphe 2 »³².</p>
FNSEA	Pas de remarque à ce stade.	
Le cas par cas		
DGPR	<p>Améliorer la procédure de « cas par cas » intégrée dans le régime d'enregistrement (autorisation simplifiée) pour les ICPE.</p> <p>Conformément aux discussions en CSPRT sur le bilan du régime d'enregistrement, il est proposé d'améliorer la procédure de « cas par cas » (décision du préfet de soumettre ou non le projet à la procédure complète d'autorisation qui intègre alors étude d'impact et enquête publique en application des critères de l'annexe 3 de la directive) en faisant figurer explicitement dans le dossier d'enregistrement les éléments sur les projets et leur impact potentiel. Ceci permettra ainsi de transposer la nouvelle annexe II.A de la directive modifiée. Ces éléments seront intégrés dans un CERFA de demande d'enregistrement.</p>	<p>La modification du régime de l'enregistrement telle que proposée permettrait en effet d'améliorer la procédure au regard des obligations fixées par la directive 2011/92/UE (quant aux informations à fournir par le maître d'ouvrage).</p> <p>Il semble cependant que cela resterait insuffisant.</p> <p>Il convient en effet que l'autorité se prononce au regard de l'ensemble des éléments de l'annexe III de la directive, et pas seulement (au moins à la lumière d'une lecture littérale du texte) d'une partie de celle-ci.</p> <p>Enfin, la directive 2014/52 ajoute une obligation de motivation de la décision d'examen au cas par cas (article 4§5), qu'elle dispense ou qu'elle soumette à étude d'impact. Il n'est dès lors pas possible de modifier le droit français sans tenir compte de cette nouvelle obligation, qui devra entrer en vigueur au plus tard en mai 2017.</p>
FNSEA	<p>L'article 4 de la directive définit deux catégories de projets :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les projets énumérés à l'annexe 1 soumis systématiquement à l'évaluation des incidences - les projets énumérés à l'annexe 2 pour lesquels les Etats membres déterminent s'ils doivent ou non être soumis à évaluation des incidences selon deux procédures possibles : <ul style="list-style-type: none"> o soit sur la base d'un examen au cas par cas o soit sur la base des seuils 	<p>L'examen au cas par cas n'est pas, au regard de la directive, une obligation, dès lors que le seuil assujettissement à étude d'impact obligatoire serait très bas et qu'existerait en plus une clause filet.</p> <p>À la lumière de la jurisprudence de la CJUE, les seuils ne peuvent être « qu'indicatifs » car en pratique, il paraît impossible d'adopter un seuil ou un critère qui réponde à l'ensemble de ces exigences. L'État membre doit être à même de justifier qu'il a procédé à une détermination préalable (examen au cas par cas en droit français).</p>

³² C-50/09, Commission c/ Irlande, voir paragraphes 97-101.

	<p>ou critères fixés par l'Etat membre</p> <p><u>Les Etats membres ont la possibilité d'appliquer les deux procédures de détermination, mais n'ont en aucun cas l'obligation.</u></p> <p>Au paragraphe 3 de l'article 4, il est d'ailleurs précisé que les Etats membres peuvent fixer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des seuils ou des critères pour déterminer quand les projets n'ont pas à être soumis à la détermination au cas par cas ou à une évaluation des incidences sur l'environnement - des seuils ou des critères pour déterminer quand les projets font l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement sans être soumis à la détermination au cas par cas <p><u>Ainsi, il peut en être déduit que l'examen au cas par cas n'est pas nécessaire, dès lors que les Etats membres fixent un seuil à partir duquel les projets sont soumis à évaluation des incidences et en dessous duquel les projets ne sont pas soumis à cette évaluation.</u> Il suffit de préciser dans la réglementation nationale que ces seuils déterminent la nécessité d'être soumis ou non à cette évaluation des incidences.</p>	<p>La jurisprudence est constante sur ce point. Voir par exemple l'arrêt C-392/96, Commission c/ Irlande, paragraphes 64 et 72 :</p> <p><i>« S'agissant du grief relatif aux seuils, il convient de rappeler que, si l'article 4, paragraphe 2, second alinéa, de la directive confère aux États membres une marge d'appréciation pour (...) fixer des critères et/ou des seuils à retenir, celle-ci trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de soumettre à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation. (...) »</i></p> <p><i>« Il s'ensuit que, en fixant des seuils ne tenant compte que des dimensions des projets à l'exclusion de leur nature et de leur localisation pour les classes de projets visées à l'annexe II, points 1, sous d), et 2, sous a), l'Irlande a outrepassé la marge d'appréciation dont elle disposait en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive. »</i> (paragraphe 72)</p> <p>Voir également l'arrêt C-435/09, Commission c/ Belgique (notamment points 50 et suivants).</p> <p>La conclusion de la FNSEA ne peut donc être retenue en droit.</p>
La clause filet		
<p>DGEC</p>	<p>Dans l'attente des modalités pratiques de cette clause je suis réservé sur son instauration. Pour constituer une véritable simplification, elle devrait répondre à plusieurs conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la détermination de son périmètre d'application : compte-tenu de la rédaction actuelle de l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, la simple mention des projets « en dessous des seuils » aurait pour effet d'étendre considérablement le champ potentiel du cas par cas. Pour les projets d'ouvrages énergétiques, celui-ci présente des difficultés d'application. Il est donc indispensable de modifier la partie réglementaire en même temps que la partie législative du code de l'énergie. • Le type de procédure mis en place 	<p>Sur la question du renvoi aux seuils du tableau annexé à l'article R. 122-2, l'objectif est bien de viser les projets situés en dessous des seuils qui sont malgré tout susceptibles d'avoir des incidences négatives notables sur l'environnement. Cependant, il est envisagé en parallèle, et en fonction des demandes des DAC, de réexaminer les seuils fixés. Ce travail a commencé d'être engagé mais n'est pas suffisamment avancé pour être présenté au GT. La possibilité d'avoir des seuils d'exclusion (cas du droit actuel) sans clause filet est contestée par la Commission qui s'appuie sur la jurisprudence constante de la CJUE. Les seuils ne peuvent en effet être qu'indicatifs.</p> <p>La question de l'ouverture aux tiers est en débat. Il convient toutefois de noter que les conditions envisagées d'encadrement de la clause filet, quant à la procédure et aux</p>

	doit être simple. Je suis opposé, en particulier, à la possibilité d'une saisine par un tiers.	délais, seront sensiblement plus simples que celles du cas par cas « classique » (l'absence de réponse vaut dispense d'examen, délai de 15 jours à l'AE pour se prononcer, etc.).
DGPR	La DGPR est d'accord pour la mise en place d'une clause filet en dessous des seuils de « cas par cas » pour permettre à titre exceptionnel au préfet de soumettre à autorisation (et à étude d'impact) des projets ICPE qui seraient soumis à simple déclaration. Il convient toutefois que cette disposition, mise en place pour améliorer la transposition, soit d'application exceptionnelle et ne conduise en aucune manière à la mise en place d'une nouvelle procédure de « pseudo cas par cas » avec un examen systématique des dossiers de déclaration. Le déclenchement de cette clause filet doit être réservé au préfet de département et au ministre, les tiers pouvant toujours intervenir auprès de ceux ci;	La clause filet n'a vocation à être utilisée que pour les projets qui, en dessous des seuils du cas par cas, sont susceptibles d'avoir des incidences négatives notables sur l'environnement, ce qui est en effet censé être rare. Il est prévu l'ouverture de cette procédure au maître d'ouvrage et à l'autorité compétente. L'autorité compétente saisit directement l'AE et le maître d'ouvrage passe par le « filtre » de l'autorité compétente. À la demande des associations, nous proposons d'introduire la possibilité pour les tiers (toute personne intéressée ou les ONG agréées) de saisir l'autorité compétente, laquelle effectue le « filtre » et décide ou non de transmettre la demande motivée à l'autorité environnementale.
DHUP	Remarques DHUP : A ce stade et sur la base des éléments communiqués, ce point appelle la plus grande réserve du fait de la lourdeur de ce mécanisme (pas dans le sens de la simplification), de son coût (non évalué) et de sa pertinence (réserve sur extension aux tiers et autorisation par défaut). Il convient, pour répondre aux avertissements de la Commission de soustraire d'office des projets figurant à l'annexe II en fonction de critères et de seuils et aggravé par l'absence de clause filet, de mettre en place une procédure souple.	La clause filet, telle qu'envisagée, n'a vocation à être utilisée que pour les projets qui, en dessous des seuils du cas par cas, sont toutefois susceptibles d'avoir des incidences négatives notables sur l'environnement, ce qui est censé être rare. En outre, les modalités envisagées limitent le risque d'une utilisation excessive. Toute d'abord, les demandes devront être motivées. Ensuite, en cas de demande d'un tiers (si cette option qui fait débat était retenue), l'autorité compétente effectuerait un filtre avant la saisine de l'AE. Il est également prévu que l'absence de réponse de l'autorité compétente et de l'autorité environnementale vailent respectivement refus de transmission à l'AE et non soumission à étude d'impact.
DEB	L'introduction d'une « clause filet » devrait justifier un moindre au recours au système de « cas par cas ». Le « cas par cas » pourrait être réservé aux projets non soumis à étude d'impact de manière systématique, mais soumis par ailleurs à un autre régime environnemental sectoriel (dérogation d'espèce, autorisation dans les espaces protégés, etc.). Cette approche matricielle (entrée par type de projet x entrée par impact) constitue néanmoins un approche tout à fait novatrice par rapport à la transposition en droit interne de la directive « projet ».	La clause filet a pour objet de rattraper les projets qui, en dessous des seuils, sont susceptibles d'avoir des incidences négatives notables sur l'environnement. Elle a vocation à jouer dans des cas exceptionnels et ne peut donc pas conduire à réduire le champ du cas par cas de manière substantielle. Dans notre esprit, elle est censée intervenir, en dessous des seuils de cas par cas et non à la place de celui-ci. La proposition de la DEB serait une alternative envisageable s'il était certain que le critère de la soumission du projet à un

		<p>autre régime matriciel soit conforme au droit de l'Union (respect des critères de l'annexe III de la directive), ce qui semble difficile.</p>
<p>MEDEF</p>	<p>1) À ce stade, si nous comprenons la logique juridique de cette proposition, il nous paraît nécessaire d'encadrer l'application de cette clause filet :</p> <ul style="list-style-type: none"> - afin de pouvoir identifier les opérations susceptibles d'y être soumises (cette clause filet ne pouvant être absolue) ; - pour que le délai pour l'actionner soit limité dans le temps ; - et que cette action soit motivée. <p>Plus généralement, le régime juridique applicable devra être précisé.</p> <p>2) Enfin, nous avons noté avec intérêt la demande de FNE d'ouvrir le recours à cette clause filet aux tiers intéressés. Sous réserve d'éléments nouveaux d'appréciation, cette faculté est :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de nature à allonger encore un peu plus les délais de visibilité pour les porteurs de projets ; - et à créer de l'insécurité et de la complexité juridiques pour les porteurs de projets d'autant plus que la notion de « tiers intéressés » demeure évolutive. <p>Pour ces raisons, le MEDEF n'est pas favorable à cette proposition et considère que cette demande trouvera par ailleurs sa solution dans une délimitation claire des projets soumis à étude d'impact, d'une part, et à procédure de cas par cas, d'autre part.</p> <p>Rappelons au surplus que les tiers intéressés ont déjà la faculté de contester la décision de l'autorité compétente de ne pas soumettre un projet à étude d'impact et même à la procédure de cas par cas.</p>	<p>1) - S'agissant du périmètre de la clause filet, il comprend l'ensemble des projets relevant du tableau annexé à l'article R. 122-2 mais situés en dessous des seuils fixés afin de garantir l'effet utile de cette mesure. En effet, les seuils, en application de la jurisprudence constante et maintenant bien établie de la CJUE ne peuvent être qu'indicatifs, L'objectif est donc de sécuriser notre droit vis-à-vis de la jurisprudence de la Cour de justice, notamment illustré par l'arrêt C-392/96, Commission c/ Irlande, paragraphes 64 et 72 :</p> <p>« <i>La jurisprudence est constante sur ce point. Voir par exemple l'arrêt C-392/96, Commission c/ Irlande, paragraphes 64 et 72 :</i></p> <p>« <i>S'agissant du grief relatif aux seuils, il convient de rappeler que, si l'article 4, paragraphe 2, second alinéa, de la directive confère aux États membres une marge d'appréciation pour (...) fixer des critères et/ou des seuils à retenir, celle-ci trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de soumettre à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation. (...)</i></p> <p>« <i>Il s'ensuit que, en fixant des seuils ne tenant compte que des dimensions des projets à l'exclusion de leur nature et de leur localisation pour les classes de projets visées à l'annexe II, points 1, sous d), et 2, sous a), l'Irlande a outrepassé la marge d'appréciation dont elle disposait en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive.</i> » (paragraphe 72)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il ne semble pas nécessaire de fixer un délai de manière expresse puisque cette possibilité cessera de fait à partir du moment où le projet aura été autorisé ou validé par l'autorité compétente. - Il est prévu que la demande, peu importe l'auteur de l'acte, soit motivée. <p>2) La question de l'ouverture aux tiers fait débat. La notion de tiers intéressé peut être discutée et il est également possible</p>

		<p>d'envisager une ouverture aux seules associations de protection de l'environnement agréées.</p> <p>Concernant la sécurité juridique, il convient de garder à l'esprit que cette disposition permet <i>in fine</i> de la garantir. En effet, si un projet a été autorisé sans étude d'impact car situé en dessous des seuils sans que personne n'ait pu soulever le problème et que la Cour estime que le projet est susceptible d'avoir des incidences négatives notables sur l'environnement, elle demandera à ce que la situation soit régularisée, ce qui est beaucoup plus difficile <i>a posteriori</i>, voire en l'état actuel du droit impossible.</p>
<p>RFF</p>	<ul style="list-style-type: none"> • RFF attire l'attention sur les risques d'une part « d'aspirer » toute une série de projets, d'autre part d'insécurité juridique qu'une telle clause ferait encourir aux projets, enfin de non maîtrise des délais. En effet, il s'avérera difficile de prévoir, le plus en amont possible, la soumission d'un projet à étude d'impact, en fonction de ses caractéristiques. Par ailleurs, ce type de clause peut nuire à l'harmonisation des procédures pour des projets présentant les mêmes caractéristiques puisque leur soumission à examen au cas par cas sera subordonnée à la volonté d'un tiers. • En conséquence, RFF n'est pas favorable à cette introduction. Si toutefois une telle clause était mise en place, ce qui constituerait une sur-transposition de la directive, il conviendrait d'encadrer très clairement son application : <ul style="list-style-type: none"> – Identification des catégories de projets susceptibles d'y être soumises, – Encadrement du délai pour y avoir recours, – Réception uniquement sur demande motivée, notamment sur l'aspect incidence notable sur l'environnement, – Limiter la possibilité de saisir l'Ae d'un examen au cas par cas de ces projets, aux associations agréées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les projets « sont ou ne sont pas » dans le champ d'application matérielle de la directive. Pour ceux qui le sont, nos obligations européennes doivent être respectées et ces projets relèvent soit directement d'une étude d'impact, soit doivent faire l'objet d'une « détermination préalable » en ayant en tête que les seuils ne peuvent être qu'indicatifs. Il n'y a donc pas lieu en principe de craindre une « aspiration » des projets. • La clause filet ne peut pas être qualifiée de surtransposition puisqu'elle vise justement à corriger une transposition en décalage avec les dispositions de la directive telles qu'interprétées par la Cour de justice (cf. arrêt C-392/96, Commission c/ Irlande précité). <p>S'agissant de la possibilité d'ouvrir ce recours aux tiers qui fait débat, il pourrait être envisagé de le limiter (ex : associations de protection de l'environnement agréées). Par ailleurs, la demande devrait être motivée et la saisine de l'autorité compétente, qui effectuerait un « filtre » avant l'étape de l'AE, permettrait d'encadrer de manière raisonnable cette procédure.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sur l'encadrement proposé : <ul style="list-style-type: none"> – la clause filet ne peut en aucun cas être limitée à certaines catégories de projet, ce qui lui ferait perdre une partie de son effectivité ; – l'encadrement du délai peut en effet être une piste de réflexion mais ne devrait pas avoir pour effet de priver de son effet utile cette mesure ; – la motivation de la demande est une

		<p>condition prévue ;</p> <p>– cette piste est également envisagée, à discuter au sein du GT.</p>
FNE	<p>Concernant la « clause filet », FNE demande qu'il soit expressément prévu la possibilité pour un tiers intéressé de solliciter un examen au cas par cas auprès de l'autorité administrative. Nous réitérons notre demande d'obtenir le projet de tableau le plus tôt possible avant la réunion du 13 novembre afin de pouvoir mobiliser notre mouvement associatif et de présenter utilement nos positions au groupe de travail.</p>	<p>Point en débat au sein du GT.</p>
FNSEA	<p>La FNSEA est opposée à cette proposition. Ce dispositif supplémentaire semble susceptible de créer plus de difficultés administratives, plus de contentieux juridiques et plus de freins à la création de projets, qu'il ne parait en régler. Il complexifierait la vie des entreprises.</p> <p>La procédure d'examen au cas par cas devait permettre aux services déconcentrés de l'Etat de pouvoir soumettre à étude d'impact, au cas par cas, les projets « non soumis à étude d'impact » et susceptibles de créer des incidences sur l'environnement pour éviter que certains projets passent justement à travers le filet.</p> <p>Or, il est proposé, par cette clause filet, de soumettre tout projet, quel qu'il soit, à l'insécurité juridique, puisque même en dehors de toute réglementation environnementale, un projet pourrait être rattrapé, dans un délai, que nous ne connaissons pas a priori, par les services déconcentrés de l'Etat, pour être soumis à étude d'impact, sans aucun critère objectif.</p> <p>Cette clause filet aurait pour conséquence de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - créer une insécurité juridique pour tout projet en cours de réalisation / ayant été réalisé n'ayant pas été soumis à étude d'impact parce qu'il n'a pas été soumis par le biais du seuil systématique ou par l'étude au cas par cas de l'administration - créer une possibilité de contentieux contre les décisions administratives n'ayant pas utilisé cette clause filet ou n'ayant pas soumis le projet à étude d'impact dans le cadre de la procédure du cas par cas - enlever toute légitimité aux seuils 	<p>Le cas par cas, adossé à la fixation de seuils et critères, a été créé pour déterminer les projets qui, parmi ceux listés dans l'annexe II de la directive, doivent faire l'objet, <i>a priori</i>, d'une étude d'impact ou peuvent en être dispensés. Le principe demeure que seuls ceux qui ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences négatives notables sur l'environnement peuvent être exemptés :</p> <p>La jurisprudence est constante sur ce point. Voir par exemple l'arrêt C-392/96, Commission c/ Irlande, paragraphes 64 et 72 :</p> <p><i>« S'agissant du grief relatif aux seuils, il convient de rappeler que, si l'article 4, paragraphe 2, second alinéa, de la directive confère aux États membres une marge d'appréciation pour (...) fixer des critères et/ou des seuils à retenir, celle-ci trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de soumettre à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation. (...) »</i></p> <p><i>« Il s'ensuit que, en fixant des seuils ne tenant compte que des dimensions des projets à l'exclusion de leur nature et de leur localisation pour les classes de projets visées à l'annexe II, points 1, sous d), et 2, sous a), l'Irlande a outrepassé la marge d'appréciation dont elle disposait en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive. »</i> (paragraphe 72)</p> <p>La clause filet apparaît indispensable pour mettre notre droit en conformité avec la jurisprudence précitée afin de rattraper les</p>

	<p>d'application des études d'impacts systématiques et des études d'impacts au cas par cas</p>	<p>cas, rares, dans lesquels les projets en dessous des seuils fixés sont malgré tout susceptibles d'avoir des incidences négatives notables sur l'environnement.</p> <p>Cette possibilité sera encadrée et devra bien entendu être fondée sur des critères objectifs.</p> <p>La premier élément de sécurité juridique consiste à la fois pour l'État membre et pour les projets qu'il autorise à disposer d'un droit conforme aux obligations européennes,</p> <p>La seule alternative (pour les projets de l'Annexe II) à l'introduction d'une clause filet serait pour respecter nos obligations européennes, soit un cas par cas sans seuil d'exclusion, soit l'étude d'impact systématique.</p>
<p>MAAF</p>	<p>La mise en place d'une « clause filet » (bien qu'en dessous du seuil pour être soumis à étude d'impact au cas par cas, un projet pourrait être soumis à cette étude sur demande du préfet, lui-même saisi par un tiers) : le MAAF exprime des réserves sur cette clause qui risque de générer une forte insécurité juridique pour les porteurs de projet qui ne sauront pas si leur projet peut réellement échapper à une étude d'impact quoi qu'étant en dessous des seuils du cas par cas. La possibilité d'actionner cette clause par toute personne intéressée accroîtrait encore plus cette insécurité. De plus, comme le soulignait également la FNSEA, il existe un risque de contentieux à l'encontre des décisions administratives qui n'auraient pas utilisé cette clause filet et un risque de remise en cause de la légitimité aux seuils existants. Enfin, la clause filet ne paraît pas en phase avec le choc de simplification souhaité par le Président de la République.</p>	<p>La clause filet apparaît indispensable pour mettre notre droit en conformité avec la jurisprudence de l'Union, afin de rattraper les cas, rares, dans lesquels les projets en dessous des seuils fixés sont malgré tout susceptibles d'avoir des incidences négatives notables sur l'environnement. La jurisprudence est constante sur ce point. Voir par exemple l'arrêt C-392/96, Commission c/ Irlande, paragraphes 64 et 72 :</p> <p><i>« S'agissant du grief relatif aux seuils, il convient de rappeler que, si l'article 4, paragraphe 2, second alinéa, de la directive confère aux États membres une marge d'appréciation pour (...) fixer des critères et/ou des seuils à retenir, celle-ci trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de soumettre à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation. (...)</i></p> <p><i>« Il s'ensuit que, en fixant des seuils ne tenant compte que des dimensions des projets à l'exclusion de leur nature et de leur localisation pour les classes de projets visées à l'annexe II, points 1, sous d), et 2, sous a), l'Irlande a outrepassé la marge d'appréciation dont elle disposait en vertu des articles 2, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, de la directive. »</i> (paragraphe 72)</p> <p>La question de l'actionnement de cette clause filet par les tiers fait débat à ce stade et il est pris note des inquiétudes sur ce point. Il convient toutefois de rappeler qu'en</p>

		<p>cas de saisine par un tiers, l'autorité compétente exercerait un filtre avant la saisine de l'autorité environnementale et que la demande devrait être motivée.</p> <p>Concernant le choc de simplification souhaité par le Président de la République et notamment la Modernisation du droit de l'environnement (MDE), il convient de rappeler que les « limites » fixées sont la non-régression du droit de l'environnement et la conformité avec le droit de l'Union. En particulier, l'action I.1 de la Feuille de route du Gouvernement pour la MDE n'est autre que : « améliorer la production et la transposition du droit européen ».</p>
Autorisation supplétive		
MEDE F	<p>Il est enfin envisagé de créer une autorisation ad hoc. Cette proposition semble en décalage avec l'objectif de la révision de la directive EIA de limiter les études d'impact aux projets les plus significatifs.</p> <p>Au regard du droit national, cette autorisation ad hoc nous paraît également contrevenir à la création récente du régime de l'enregistrement, autrement appelée autorisation simplifiée, qui pourrait être amenée à disparaître. La création d'une autorisation supplétive, faute d'une délimitation claire et pertinente des projets susceptibles d'être concernés par une procédure de cas par cas, ne paraît pas raisonnable.</p> <p>Une fois encore, un travail attentif sur la refonte de l'annexe à l'article R. 122-2 précité permettra de se dispenser de cette autorisation supplémentaire.</p>	<p>La création d'une autorisation supplétive a pour objectif de mettre le droit français en conformité avec le droit de l'Union. Le fait que cette mise en conformité puisse conduire, dans certains cas, à soumettre des projets à étude d'impact alors qu'ils en étaient jusqu'à présent exonérés ne peut être considéré comme un argument recevable. L'introduction de l'autorisation supplétive a pour but de permettre une application effective de la directive aux projets situés sous les seuils qui ne feraient pas l'objet d'une autorisation conforme à la directive.</p> <p>Cette mesure émane notamment des demandes des services déconcentrés qui se retrouvent dans des situations inextricables, certains projets relevant du champ des études d'impact, mais seulement de la déclaration, n'étant assujettis à aucune procédure d'autorisation.</p> <p>Il est cependant probable que si le tableau annexé à l'article R. 122-2 est réorganisé avec une entrée par « projet » comme le fait la directive, les cas où l'autorisation supplétive sera appelée à jouer seront beaucoup plus restreints.</p>

<p>DGPR</p>	<p>Passer d'une étude d'impact liée à la demande d'autorisation d'exploiter ICPE à une étude d'impact du « projet ». Intégrer le maximum des mesures ERC dans la procédure ICPE.</p> <p>Il est proposé que l'autorisation ICPE qui devient par ailleurs une autorisation environnementale unique (intégrant défrichement, dérogation espèces protégées...) prenne en charge (de manière proportionnée bien sûr !) l'ensemble des mesures ERC du projet dès lors que ces mesures sont de la responsabilité du même porteur de projet, l'exploitant de l'installation.</p> <p>Le corollaire en est que l'étude d'impact n'aura plus à être fournie lors des autorisations qui resteraient éventuellement nécessaires (permis de construire), contrairement à la réglementation actuelle.</p>	<p>La proposition d'une autorisation environnementale intégrée portant les mesures ERC, bien que déjà induite par la directive 2011/92/UE, constituerait un progrès par rapport à la situation actuelle. Elle est rendue absolument nécessaire par l'article 8 bis de la directive 2014/52/UE³³.</p> <p>Cependant, cette mesure ne peut en aucun cas dispenser d'actualiser l'étude d'impact lors des éventuelles étapes ultérieures du processus décisionnel quand cela s'avère être nécessaire.</p>
<p>MAAF</p>	<p>La création d'autorisations ad hoc, en conséquence de la clause filet, la directive européenne 2011/92 imposant une autorisation en aval de l'étude d'impact : le MAAF sera vigilant sur la rédaction de la mesure.</p>	<p>Les termes « d'autorisations ad hoc » ne correspondent pas vraiment avec ce qui est envisagé. Il s'agit, lorsqu'il n'y a pas d'autorisation remplissant les conditions fixées par la directive 2011/92/UE (mesures ERC et participation du public), de transformer cette autorisation/déclaration ou autre en une autorisation qui remplisse les critères rappelés ci-dessus.</p>
<p>Seuils et répartition EI systématique/cas par cas</p>		
<p>DGPR</p>	<p>Se rapprocher des seuils européens de soumission obligatoire à étude d'impact et développer le « cas par cas » en dessous de ces seuils.</p> <p>Des installations classées sont actuellement soumises à autorisation et donc à étude d'impact alors qu'elles sont en dessous des seuils communautaires imposant de manière obligatoire une étude d'impact (annexe I de la directive « études d'impact », directive IED).</p> <p>Il est proposé de continuer à se rapprocher des seuils européens en poursuivant la mise en place du régime d'enregistrement (cf feuille de route validée par le CSPRT</p>	<p>Réserve sur cette proposition : il faut s'assurer que la procédure d'enregistrement soit conforme aux obligations de la procédure d'examen au cas par cas telle que prévue par la directive 2011/92 (dans sa version 2014/52).</p> <p>Il convient de comparer de façon approfondie la nomenclature de la directive et la nomenclature ICPE, afin d'avoir une vision claire des différences. La nouvelle entrée par « projets » induit une analyse approfondie à conduire.</p> <p>La question se pose de savoir si la clause filet pourra s'appliquer, s'agissant des projets relevant du champ de la directive, à des</p>

³³La décision d'accorder l'autorisation comprend au moins les informations suivantes:

- a) la conclusion motivée visée à l'article 1, paragraphe 2, point g) iv);
- b) les éventuelles conditions environnementales jointes à la décision, une description de toutes les caractéristiques du projet et/ou mesures envisagées pour éviter, prévenir ou réduire et, si possible, compenser des incidences négatives notables sur l'environnement, ainsi que, le cas échéant, des mesures de suivi.

<p>en 2013).</p> <p>De plus il est proposé dans le cadre de la procédure d'autorisation ICPE, de couper dans certains cas le lien automatique entre autorisation ICPE et étude d'impact en prévoyant pour certains projets, dans le cadre de la procédure d'autorisation, et en dessous des seuils européens, un « cas par cas ». Ceci pourrait par exemple être prévu pour toutes les ICPE relevant des rubriques 4000 qui sont des installations présentant de manière principale un risque accidentel, éventuellement soumises à la directive Séveso, pour lesquels tout en maintenant un régime d'autorisation, l'étude d'impact ne serait pas systématique, mais relèverait comme pour l'enregistrement d'une décision du préfet de département.</p> <p>La DGPR est toutefois opposée à un alignement systématique sur les seuils européens en considérant que pour certaines activités (éoliennes, carrières,...), l'étude d'impact doit être systématique alors même que la directive autorise un « cas par cas ».</p>	<p>projets relevant du champ déclaratif.</p> <p>Par ailleurs, la volonté de se rapprocher des seuils de la directive n'exclut pas que certains projets relevant de l'Annexe II dans la directive fassent l'objet d'une EI systématique, lorsque cela apparaît nécessaire, si cela est justifié.</p>
---	---

<p>RFF</p>	<p>– sur la reformulation de la nomenclature permettant une soumission à étude d’impact, ou à procédure de cas par cas, uniquement en fonction de la nature du projet et non plus des procédures administratives auxquelles le projet est par ailleurs soumis : RFF ne pourra s’exprimer que sur la base des propositions des services de l’Etat demandées par M. Vernier.</p> <p>– sur la clarification de l’annexe : RFF insiste sur l’attention particulière à porter aux termes employés pour la rédaction des rubriques de la nomenclature en vue d’assurer leur réalité opérationnelle. À titre d’exemple pour ce qui concerne les infrastructures ferroviaires, la notion de « voie pour le trafic à grande distance » ne trouve pas de réalité opérationnelle, de même que la notion de « point d’arrêt non géré » qui n’est plus utilisée à ce jour dans les référentiels.</p> <p>– sur la numérotation des rubriques : nous proposons que la numérotation soit davantage détaillée afin qu’elle distingue (pour une même catégorie d’aménagement, d’ouvrage et de travaux) les projets soumis à étude d’impact de ceux soumis à examen au cas par cas. Par exemple, pour la catégorie 5° « Infrastructures ferroviaires » : identifier par « 5°a)1) » les projets soumis à étude d’impact, et par « 5°a)2) » les projets soumis à la procédure de cas par cas.</p> <p>– Sur l’homogénéité dans la rédaction des rubriques : les notions de création, construction, modification, extension ne sont pas systématiquement reprises d’où une certaine confusion dans la manière d’appréhender le champ couvert par les rubriques. Tel est le cas par exemple pour la rubrique relative aux infrastructures ferroviaires (« voies ferrées ... ») et celle relative aux infrastructures routières (« travaux de création, d’élargissement, ... »).</p>	<p>– le travail sur les rubriques est en cours mais il est possible d’avoir un aperçu de ce à quoi ressemblerait cette architecture en se référant aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE. La fixation des seuils pour le cas par cas doit faire l’objet d’un travail avec les directions concernées (tous ne sont pas nécessairement appelés à changer).</p> <p>– la reprise des notions de la directive, si elle permet de s’aligner sur le droit de l’Union, ce qui permet également d’avoir l’éclairage de la Cour de justice, introduit parfois des notions qui posent question. La notion de « voie pour le trafic à grande distance » fait l’objet d’un développement dans le guide interprétatif de la Commission sur les annexes I et II de la directive 2011/92/UE. La notion pourrait en effet être plus claire, le guide donne toutefois des éléments d’interprétation³⁴. Cette notion a d’ailleurs été précisée lors de la révision du document qui est en cours.</p> <p>– C’est ce qui est déjà fait, non par une différenciation de numérotation mais par des colonnes différentes pour le cas par cas et le systématique. À discuter.</p> <p>– Dans la grande majorité des cas, la directive ne différencie pas création, construction, modification, extension dans l’intitulé des rubriques. D’une part, les termes de création/construction sont synonymes et sont simplement plus ou moins adaptés suivant le type de projets. D’autre part, le régime des modifications/extensions, sauf s’il est spécifiquement détaillé dans une rubrique de la directive, fait l’objet d’un régime général (rubrique 24 de l’annexe I et rubrique 13 de l’annexe II). La rédaction actuelle du tableau annexé à l’article R. 122-2 comporte quelques lacunes à cet égard qu’il conviendrait de résoudre et pas de multiplier.</p>
-------------------	---	--

³⁴ The ruling by the European Court of Justice in case C-227/01, *Commission v Spain*, must be considered when interpreting the scope of this project category with respect to ‘lines for longdistance railway traffic’. In this case, the European Court of Justice concluded that a project concerning the laying of a supplementary 13.2 km long railway track, a 7.64 km section of which covered a new route, and which was part of a 251 km long railway line, falls within Annex I, point 7. Annex I, point 7, must therefore be understood to include the doubling of an existing track which is not to be considered as a mere modification of an existing project. The Court decided that the fact that the project only related to a short section of a long distance route was not relevant. As the new track would obviously create significant new nuisances, there is no need to prove the existence of concrete negative effects — their likelihood is sufficient to decide that the project falls within Annex I. (See also section 1.1.3.)”

FNSEA	La FNSEA a retenu avec intérêt la proposition de réviser les seuils des études d'impact pour permettre de s'intéresser plus particulièrement aux projets ayant de réels impacts sur l'environnement et attend de ses travaux une réelle remise à plat des différents seuils, en prenant en compte les seuils mis en place par les autres Etats membres, pour éviter toute distorsion de concurrence liée à des effets de seuils pour le développement des activités économiques en France.	Si les seuils étaient portés au niveau de l'Annexe I, cela ne signifierait pas pour autant que les projets en deçà de ces seuils seraient exemptés. Ils doivent à tout le moins relever d'un examen au cas par cas, la décision de soumission à étude d'impact ou d'exemption devant être motivée au regard des critères de l'Annexe III et mise en ligne. Il convient à ce stade de rappeler que l'Annexe II ne contient pas de seuils d'exclusion et que de tels seuils, s'ils sont fixés en droit interne, ne peuvent être qu'indicatifs.
--------------	--	--

Articulation de l'évaluation environnementale stratégique et de l'évaluation environnementale des projets

MEDEF	La confusion des procédures qui tend à la fois à une vision plus globale d'une série d'opérations tout en allégeant les procédures nous paraît aller dans le sens recherché d'une simplification des règles. Le MEDEF souhaiterait toutefois avoir plus de précisions sur les modalités envisagées car les deux directives ne sont pas indissociables et n'envisagent pas elles-mêmes d'être articulées.	Travaux en cours.
DHUP	Remarques DHUP : la démarche est intéressante et s'inscrit dans les réflexions et outils récemment adoptés tendant à créer des procédures intégrées ;	
FNSEA	<p>Une réelle clarification des objectifs et des rôles respectifs des évaluations environnementales des « plans – programmes » et des études d'impacts « des projets » est nécessaire dans le droit français. En effet, ces deux procédures se croisent et peuvent amener à une réelle confusion des obligations de chacun (porteur de projet – collectivités locales), notamment sur l'évaluation des incidences sur l'environnement et la mise en œuvre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces incidences.</p> <p>Une meilleure articulation des réglementations françaises issues de la transposition des deux directives est nécessaire. Elle permettrait une meilleure lisibilité des deux réglementations nationales, et faciliterait la mise en œuvre de projets de territoires (portés par une pluralité d'acteurs).</p> <p>Toutefois, la FNSEA souhaite attirer l'attention du groupe de travail sur le fait que cela nécessite un réel travail de fond</p>	<p>Une meilleure articulation entre l'évaluation des « projets » et celle des « plans et programmes » paraît en effet une piste d'amélioration intéressante, notamment afin de mieux coordonner les deux évaluations quand l'EES du plan programme a été bien faite, est suffisamment précise et détaillée et permet d'anticiper correctement l'usage futur de la zone. Elle peut, dans ce cas, faciliter l'EIE du projet par le maître d'ouvrage. Ces possibilités s'appliquent toutefois sous réserve des dispositions de l'article 11 de la directive 2001/42. L'exercice trouve aussi sa limite dans la différence d'échelle entre un « plan » et un « projet » : c'est pour cela que la directive 2014/52 (qui modifie la directive 2011/92) n'impose pas l'articulation des évaluations « projets » et « plans programmes » alors qu'elle le fait pour d'autres directives.</p> <p>Sous réserve du respect du droit de propriété intellectuelle, rien ne semble, à l'heure actuelle, interdire à un maître d'ouvrage d'utiliser déjà les éléments pertinents de</p>

	sur la définition des projets qui pourraient être intégrés ou non dans les évaluations environnementales des « plans – programmes » et sur l'articulation ad hoc des deux évaluations.	l'évaluation environnementale du document de planification.
Articulation de l'étude d'impact et de Natura 2000 au niveau du cas par cas		
MEDEF	Nous formulerons ultérieurement des observations sur ce point tout en observant que la coordination envisagée est effectivement nécessaire.	
FNSEA	<p>La FNSEA est favorable à la fusion des procédures environnementales, et notamment à la proposition de permis environnemental unique. Néanmoins, la FNSEA ne souhaite pas, au titre d'une coordination des procédures entre l'examen au cas par cas et les évaluations d'incidences Natura 2000 de certains projets, que les projets « au cas par cas » soit soumis systématiquement à une étude d'impact du fait de la nécessité de réaliser pour ces derniers une évaluation des incidences Natura 2000.</p> <p>L'étude d'impact a en effet un périmètre d'évaluation beaucoup plus large que l'évaluation des incidences Natura 2000, et un coût beaucoup plus élevé. Les procédures administratives de l'étude d'impact sont beaucoup plus lourdes, et peuvent constituer un réel frein pour les porteurs de projets. Certains projets soumis à évaluation des incidences Natura 2000 n'ont pas le même degré d'importance que ceux soumis à étude d'impact.</p>	Si l'articulation paraît nécessaire, les modalités précises restent à déterminer.
Possibilité pour les MO soumis au cas par cas de réaliser directement une EIE		
MEDEF	Le MEDEF observe que cette faculté est déjà ouverte aux porteurs de projets. L'affirmation de cette faculté pourrait inciter à en systématiser l'emploi dans un souci de sécurisation juridique ce qui serait un échec de notre démarche commune de modernisation.	<p>L'opportunité de l'écrire dans le code de l'environnement peut en effet se discuter. Elle figure, à ce stade, dans la proposition car cela a été demandé.</p> <p>Il nous paraît cependant peu plausible qu'un grand nombre de maîtres d'ouvrage se soumettent directement et volontairement à une EI, alors que le taux moyen de soumission à EI après examen au cas par cas était de 8,9 % en 2013.</p> <p>En outre, la réalisation d'une étude d'impact qui induit la consultation de l'AE + une procédure de participation du public est plus contraignante que la réalisation d'un examen au cas par cas.</p>

FNSEA	<p>La FNSEA n'est pas favorable à une telle proposition, qui, à contrepied des besoins de simplification pour les porteurs de projets, les inviterait à réaliser une étude d'impact, quelle que soit l'importance des impacts de leur projet, et sans critère réglementaire, afin de raccourcir les délais de procédures. L'administration doit, aujourd'hui, répondre dans un délai de deux semaines sur la nécessité ou non de recourir à l'étude d'impact, pour les projets soumis à la procédure du cas par cas, il n'est pas justifié d'inciter les porteurs de projet à engager des coûts onéreux pour réaliser une étude d'impact afin uniquement d'accélérer la procédure, alors que ce délai semble plutôt raisonnable.</p>	<p>L'opportunité de l'écrire dans le code de l'environnement peut en effet se discuter. Elle figure à ce stade, dans la proposition car cela a été demandé. Il nous paraît cependant peu plausible qu'un grand nombre de maîtres d'ouvrage choisissent de se soumettre directement à une EI, alors que le taux de soumission du cas par cas est de 10 %³⁵.</p> <p>En outre, la réalisation d'une étude d'impact, qui induit la consultation de l'AE + une procédure de participation du public, est plus contraignante que la réalisation d'un examen au cas par cas.</p>
Autorité environnementale : suppression du caractère obligatoire des consultations		
MEDEF	<p>Le caractère obligatoire des consultations a déjà été supprimé pour l'autorité compétente en matière d'ICPE à tout le moins.</p> <p>La directive 2014/52/UE insiste dans le même temps pour que les autorités justifient d'expertises suffisantes. L'absence de consultations officielles pourrait fragiliser cette démonstration.</p> <p>Il convient également de maintenir la publicité (ou tout au moins la transmission aux porteurs de projets) des avis reçus afin, notamment, de permettre l'adaptation nécessaire des projets.</p>	<p>Concernant les consultations dans le cadre de l'examen au cas par cas, le fait de ne plus rendre obligatoire la consultation de la santé (ministre ou ARS) et des commissions spécialisées des comités de massif, n'interdit en rien à l'autorité environnementale de consulter ces entités lorsqu'elle l'estime nécessaire. Cela permet plus de souplesse et évite des consultations parfois inutiles.</p> <p>Concernant les modalités de la consultation dans le cadre de l'élaboration de l'avis de l'AE sur le rapport d'EIE, elles sont simplement allégées et la consultation de la santé reste obligatoire.</p> <p>Par ailleurs, l'article 5§3 de la directive 2014/52, relatif à l'expertise, vise uniquement l'autorité compétente et le maître d'ouvrage, dans le cadre de la qualité du rapport d'EIE³⁶ ; il relève de leur responsabilité de s'assurer qu'ils disposent bien de l'expertise suffisante. Les propositions ne remettent donc pas en cause ce principe.</p>
Information et participation du public		
MEDE	Consultation et participation du public par	

³⁵ Voir note précédente.

³⁶ « Afin de veiller à l'exhaustivité et à la qualité du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement:
a) le maître d'ouvrage s'assure que le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement est préparé par des experts compétents,
b) l'autorité compétente veille à disposer d'une expertise suffisante pour examiner le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, ou à avoir un accès au besoin à une telle expertise ; et
c) si nécessaire, l'autorité compétente demande au maître d'ouvrage des informations supplémentaires, conformément à l'annexe IV, qui sont directement utiles à l'élaboration de la conclusion motivée sur les incidences notables du projet sur l'environnement. »

F	<p>voie électronique</p> <p>Cette proposition contenant des sources potentielles de complexité, le MEDEF exprimera plus complètement sa position sur ce sujet dans le cadre du groupe de travail dédié.</p>	
Autres		
DGPR	<p>Parmi les programmes relevant de la compétence de la DGPR, il est proposé de retirer les PPR (plans de prévention des risques) de la liste des programmes devant faire l'objet d'un examen au cas par cas. Il est en effet rappelé que les PPR n'encadrent nullement l'urbanisation et les constructions, mais se contentent d'interdire ou de restreindre celles-ci.</p>	<p>Avis non retenu à ce stade. Pré-contentieux communautaire en cours portant notamment sur la liste des plans et programmes.</p>
DHUP	<p>Obligation pour la décision autorisant le projet de reprendre ces caractéristiques/mesures (article R. 122-3 III et IV)* .</p> <p>En première analyse, il ne paraît pas envisageable, pour le champ de l'urbanisme, de prévoir l'intégration des mesures ERC dans l'autorisation d'urbanisme en raison d'une part de l'objet de l'autorisation (droit des sols) et d'autre part, des autorités compétentes pour en assurer le contrôle et le suivi. Cela renvoie en effet à la question du contrôle de ces mesures.</p> <p>L'article L.122-1 du code de l'environnement prévoit que la décision d'autorisation « fixe les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi » « [s]ous réserve des dispositions particulières prévues par les procédures d'autorisation, d'approbation ou d'exécution applicables à ces projets ».</p> <p>(...)</p> <p>S'agissant des modalités de suivi des mesures ERC (bilans, reportages, fixation d'une périodicité pour la transmission de documents par le maître d'ouvrage à l'autorité compétente ...), l'arrêté de permis de construire ne peut en fixer. En effet, contrairement à d'autres régimes (comme celui des ICPE), les documents d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme n'ont pas vocation à gérer dans le temps l'exploitation et les activités liés aux constructions et aménagements qu'ils autorisent. Ils ont pour rôle de fixer des règles</p>	<p>La démonstration faite aux deux premiers paragraphes de cette analyse met très justement en avant que la situation actuelle du droit national ne serait pas conforme avec la directive 2014/52/UE. En effet, l'article 8 bis de ladite directive dispose :</p> <p>« 1. La décision d'accorder l'autorisation comprend au moins les informations suivantes:</p> <p>a) la conclusion motivée visée à l'article 1er, paragraphe 2, point g) iv);</p> <p>b) les éventuelles conditions environnementales jointes à la décision, une description de toutes les caractéristiques du projet et/ou mesures envisagées pour éviter, prévenir ou réduire et, si possible, compenser des incidences négatives notables sur l'environnement, ainsi que, le cas échéant, des mesures de suivi. »</p> <p>La transposition des directives étant une exigence constitutionnelle (décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004), il conviendra d'adapter le droit national des études d'impact sur ce point afin de transposer de manière conforme et complète la directive 2014/52/UE. Si nécessaire, le droit de l'urbanisme devra également être adapté à cette nouvelle exigence.</p> <p>Déjà dans la situation actuelle, cette disposition de droit interne prive d'une partie de l'effectivité le système de l'évaluation environnementale des projets. Si les mesures ERC prévues par le maître d'ouvrage et sur la base desquelles son projet est autorisé ne figurent pas dans la</p>

	<p>d'utilisation des sols et n'ont pas vocation à fixer des règles de gestion ou de procédures, ou de suivi dans la durée.</p> <p>Enfin, les services instructeurs ADS de l'Etat et des collectivités territoriales ne sont compétents ni en pratique ni en droit pour contrôler les mesures ERC. Les mesures ERC ne relevant pas de l'acte de construire (ou d'aménager) mais, le cas échéant, du document ad hoc prévu à l'article L.124-4 du code de l'urbanisme, elles ne sont pas sanctionnées par le droit d'urbanisme. Les services instructeurs procèdent à un récolement effectué à l'achèvement des travaux (cf. R.462-8 et R.462-9) qui consiste à vérifier la conformité des travaux, par rapport au permis accordé et au regard des dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L.421-6 du code de l'urbanisme.</p>	<p>décision d'autorisation, elles perdent leur vocation.</p> <p>Il convient de souligner que lors de l'examen du décret « études d'impact » au Conseil d'État, ce dernier avait considéré que les autorisations d'urbanisme pouvaient constituer des autorisations au titre de la directive.</p>
DHUP	<p>Observation DHUP : même observation que ci-dessus ; il ne paraît pas possible, pour le champ de l'urbanisme, de prévoir l'intégration des conclusions motivées dans l'autorisation d'urbanisme.</p>	<p>La transposition des directives est une exigence constitutionnelle (décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004). Dès lors, les arguments relatifs aux spécificités des régimes d'autorisation particuliers en droit interne ne peuvent pas être invoqués pour faire échec à l'application du droit de l'Union. L'article 8 bis de la directive 2014/52/UE affirme que la décision d'autorisation du projet doit contenir la conclusion motivée.</p>
FNSEA	<p>Conclusion motivée. Selon la directive, il semble que cette conclusion doit être intégrée dans l'acte d'autorisation et pour toute décision. Il est peut-être opportun de s'interroger à quelle échéance il sera possible de réaliser cette inclusion, et quels sont les moyens nécessaires pour le mettre en œuvre, mais il semble difficile de remettre en cause ce nouveau principe intégré par la nouvelle directive.</p>	<p>Il est envisagé de prévoir des mesures transitoires afin que certaines modifications dues à la transposition de la directive 2014/52 ne prennent effet qu'à la date limite de transposition (mai 2017). La conclusion fait partie de ces dispositions.</p>