



Aménagement

Les évaluations environnementales revisitées

L'impact des plans et projets sur l'environnement doit être étudié selon une procédure simplifiée et clarifiée. A niveau de protection constant, promet le gouvernement.

Par Steve Hercé, avocat associé, cabinet Boivin & Associés

A l'issue des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a autorisé le gouvernement à adopter par ordonnance toute une série de mesures dans le domaine environnemental. C'est dans ce cadre que vient d'être publiée l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 réformant l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, cinq ans seulement après l'entrée en vigueur des études d'impact « grenellisées ». Un décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 complète le nouveau dispositif, qui entre en vigueur courant 2017.

Sont concernés par l'obligation d'évaluation environnementale « les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur

localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine [...] » (article L. 122-1, II du Code de l'environnement) ainsi que certains plans et documents (art. L. 122-4 du C. env.).

Objectifs de la réforme

La réforme repose sur divers objectifs. Elle répond, tout d'abord, à un avis motivé de la Commission européenne du 26 mars 2015 jugeant la liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale non conforme au droit communautaire. Bruxelles considérait que la liste prise en droit français « engendrait des exemptions injustifiées de l'obligation de procéder à des évaluations environnementales stratégiques ».

Mise en conformité du droit français. L'article R. 122-17 du Code de l'environnement, tel que modifié par le décret du 11 août 2016, comporte désormais 54 plans et programmes soumis à évaluation environnementale systématique (au lieu de 43 précédemment) et 12 documents soumis à la procédure d'examen au cas par cas. Par exemple, le plan climat air énergie territorial est désormais soumis à une évaluation systématique.

Le décret précité institue, en outre, une clause de rattrapage permettant d'assujettir à évaluation environnementale un plan ou programme non mentionné dans la liste qui nécessiterait néanmoins une étude au vu des critères de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Il appartient au ministre de l'Environnement de soumettre, par arrêté valable pendant un an, le document concerné à évaluation environnementale (systématique ou au cas par cas). Ce délai permet théoriquement de disposer du temps nécessaire pour réviser la liste de l'article R. 122-17 du code.

En revanche, pour les projets, la « clause filet » proposée dans le rapport de Jacques Vernier (1) de mars 2015 (dont les conclusions ont largement influencé la réforme) n'a pas été retenue. Ce dispositif aurait permis de soumettre ponctuellement à étude d'impact des projets qui, bien qu'étant en dessous des seuils, sont susceptibles de présenter des impacts notables pour l'environnement. L'absence d'introduction en droit français d'un tel dispositif peut laisser craindre la persistance d'un écart avec le droit communautaire, compte tenu de la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'UE (voir par exemple CJUE, 20 novembre 2008, « Commission c/Irlande », C-66/06). Cette dernière estime, en effet, que les projets peu importants dans leurs dimensions doivent, néanmoins, donner lieu à étude d'impact dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement.

Simplification et clarification. L'ordonnance du 3 août 2016 poursuit également un objectif de simplification et de clarification du droit. Dans ce but, de nouvelles définitions sont, par exemple, données. L'expression « évaluation environnementale » désigne à présent l'ensemble du processus décisionnel (comprenant notamment la réalisation de l'étude d'impact), et non plus l'étude jointe aux documents de planification (art. L. 122-1, III du C. env.). Le tableau des projets soumis à étude d'impact est également révisé pour offrir une meilleure lisibilité. Un guide d'interprétation sera adopté pour donner des exemples concrets.

Enfin, dans un souci d'efficacité, l'ordonnance institue des procédures communes et coordonnées d'évaluation environnementale entre les plans et programmes, d'une part, et les projets, d'autre part. L'étude des incidences du document de planification (par exemple, le plan local d'urbanisme) pourra, selon les cas, valoir étude d'impact du projet à travers une procédure commune ou coordonnée.

Champ de l'évaluation environnementale

L'ordonnance du 3 août 2016 et son décret d'application modifient le champ des études environnementales. D'un côté, ces textes renforcent l'appréhension globale des projets. De l'autre, ils posent une nouvelle répartition entre les projets soumis à évaluation systématique et ceux relevant de la procédure du cas par cas.

L'approche par projet. L'ordonnance du 3 août a cherché à simplifier le champ d'application des études d'impact, en privilégiant une entrée par projet et non plus aussi par procédure. Cette approche permet d'éviter qu'un même projet soit soumis à plusieurs études d'impact au titre de rubriques différentes du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement. Désormais, aux termes du IV de cet article, « lorsqu'un même projet relève de plusieurs rubriques du tableau annexé, une évaluation environnementale est requise dès lors que le projet atteint les seuils et remplit les conditions de l'une des rubriques applicables. Dans ce cas, une seule évaluation environnementale est réalisée pour le projet ».

Par ailleurs, les textes suppriment la notion de programme qui conduisait à élaborer une étude d'impact unique pour des projets réalisés de façon simultanée et présentant un lien fonctionnel entre eux (y compris en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage : cas, par exemple, d'un outil de production électrique et de ses ouvrages de raccordement). En l'absence de réalisation simultanée, une appréciation des impacts de l'ensemble du programme devait être jointe au dossier.

Cette notion de programme disparaît dans les nouveaux textes, tout en étant remplacée par une disposition aux contours moins précis (art. L. 122-1, III du C. env.) : « 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 et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité. »

L'essor du « cas par cas ». Le rapport Vernier précité a montré que la procédure du cas par cas, introduite en droit français par la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, n'avait pas généré d'insécurité juridique particulière. Les statistiques révèlent notamment que l'autorité environnementale n'a prescrit une étude d'impact que pour moins de 10 % des projets qui lui ont été soumis dans le cadre du « cas par cas ».

Ce qu'il faut retenir

► Les projets, plans et programmes les plus importants sont soumis à évaluation environnementale soit de façon systématique, soit après la procédure dite du « cas par cas ». De nouveaux seuils sont fixés dans le Code de l'environnement.

► Au-delà de la multiplicité des maîtres d'ouvrage et des procédures, la réforme impose d'avoir une appréciation globale des effets d'un projet. Le contenu de l'étude d'impact est renforcé, surtout pour les mesures compensatoires et la vérification de leur efficacité dans le temps.

► Lorsqu'un projet nécessite la modification d'un document d'urbanisme, une procédure d'évaluation unique peut être menée à la fois pour le plan et le projet.

► Un guide d'interprétation doit être publié pour accompagner la mise en œuvre de la réforme qui entre pour l'essentiel en vigueur en 2017.