Compte-rendu de réunion

réunion de travail et d'échange le 30 juin 2011 salle de réunion rez-de-chaussée de la DREAL

ETUDES D'IMPACT ET EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Participants :

- voir liste des participants jointe.

Le présent compte rendu complète les diapositives présentées en séance (voir pièce jointe) et fait le point sur les principaux échanges qui ont eu lieu.

Rappel sur le déroulement de la journée :

MATINEE : Objectifs, organisation de l'évaluation environnementale, contenu des études d'impact, actualités réglementaires (dont Natura 2000)

APRES-MIDI : groupe de travail relatif aux PA/PC et précisions sur l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000

Abréviations :

AA	: Autorité qui autorise ou approuve un projet
Ae	: Autorité environnementale
AeCGEDD	: Formation d'autorité environnementale du conseil général de l'écologie et du développement durable
AR	: accusé de réception élaboré par l'Ae, et adressé au pétitionnaire pour faire courir le délai de préparation de l'avis de l'Ae.
EIE	: Étude d'impact sur l'environnement
EP	: Enquête publique
Moa	: Maître d'ouvrage
TA	: tribunal administratif
CE	: code de l'environnement
CU	: code de l'urbanisme
CODERST	: conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques
IOTA	: installations, ouvrages, travaux et activités soumis à la nomenclature de la loi sur l'eau
DLE	: dossier de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau
ZAC	: zone d'aménagement concerté
ICPE	: installation classée pour la protection de l'environnement
DUP	: déclaration d'utilité publique
PA/PC	: permis d'aménager/de construire
AVP	: avant projet

Les diaporamas et documents présentés lors de cette réunion sont mis en ligne sur le site internet de la DREAL ; ils ne sont pas diffusables en l'état à l'extérieur. La méthode d'authentification (lien, nom de connexion et mot de passe) pour les participants identifiés est présentée en annexe au présent compte-rendu.

Pièces jointes :

- Diaporamas des différentes présentations faites lors de cette journée

Annexe 1 : Comment un membre du réseau « évaluation environnementale » peut-il s'authentifier sur le site de la DREAL Franche-Comté ?

MATINEE CONSACREE AUX GENERALITES DE LA DEMARCHE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DU CONTENU DES ETUDES D'IMPACT

La matinée du 30 juin avait une portée généraliste, afin de proposer aux participants une vision globale de la démarche de l'évaluation environnementale et de son esprit, et de recueillir des questions et des demandes de précisions de la part des collectivités locales. Les présentations amènent un nombre important de questions de la part des collectivités et organismes.

Généralités

A quel moment saisit-on la DREAL ?

Cela dépend des procédures, mais en règle générale, il convient de saisir la DREAL dès lors que le service instructeur (lorsqu'il y en a un) ou le porteur de projet (par exemple pour les ZAC) a jugé que le dossier était complet et pouvait faire l'objet de la démarche d'évaluation environnementale. Quelques procédures encadrent plus précisément les différentes étapes, dont les ICPE, IOTA et PA/PC. La consultation du « recueil des procédures », désormais en ligne sur le site internet de la DREAL (voir **annexe 1**), permet de répondre à la plupart des interrogations principales. Pour les IOTA et les ICPE industrielles, nous vous invitons à consulter les services instructeurs (DDT et unités territoriales de la DREAL respectivement).

Dans tous les cas, la DREAL recommande, le plus possible en amont du dépôt des demandes, de procéder à un travail conjoint entre services et avec le porteur de projet, sur le contenu des dossiers et les différentes procédures à mener, ainsi que leur articulation.

Que signifie exactement « saisine à double titre » ?

Pour élaborer son avis, la DREAL a besoin de contributions de différents services et organismes compétents. La préparation de l'avis de l'Ae est parallèle à l'instruction classique d'un dossier, qui nécessite aussi des consultations de services et organismes, qui sont le plus souvent les mêmes. C'est pourquoi les services instructeurs et la DREAL ont mis au point la saisine à double titre : pour l'instruction et pour l'avis de l'Ae, afin de limiter les consultations et les réponses des services, et rendre la démarche plus efficace.

Des différences entre l'avis de l'Ae et les autres avis ? Pourquoi n'est-il pas « favorable » ou « défavorable » ? Cela ne facilite pas en effet la lecture de cet avis.

L'avis de l'Ae porte sur deux points essentiels : la qualité du dossier et notamment de l'étude d'impact, et la prise en compte de l'environnement (au sens le plus large) par le projet. Il ne tranche pas sur le fond du dossier, car c'est au service instructeur, une fois les différentes étapes réalisées (consultation des services, EP, CODERST pour certaines procédures) de proposer une décision à l'AA. Il vise enfin à éclairer le public, en mettant en lumière les points positifs du dossier, ainsi que ceux qui mériteraient des précisions ou des compléments ; il est le plus souvent assorti de **recommandations**, alors qu'un avis technique de service est assorti de **prescriptions**, reprises dans l'arrêté ou la décision.

Des modèles pour consulter ?

Des modèles de lettres de consultation pour différentes procédures ont été créés par la DREAL ; ils sont disponibles dans le recueil des procédures. Ils peuvent être adaptés, mais il convient de respecter impérativement les consignes suivantes :

- (a) indiquer que l'on saisit l'autorité environnementale pour disposer de son avis,
- (b) invoquer les articles L-122-1 et suivants du CE,
- (c) ne pas fixer de délai de réponse pour l'Ae, c'est l'Ae qui détermine ce délai en fonction de la date de signature de l'AR.

Peut-on adresser les dossiers en « première lecture » à la DREAL avant saisie, pour faire la première étape de l'instruction ?

Il appartient au service instructeur de vérifier si le dossier est complet, recevable, et peut faire l'objet de l'avis

de l'Ae. Cette mission comprend l'analyse de l'étude d'impact, et notamment de la présence des différents chapitres et thématiques prévues dans le cadre des différentes procédures (cas général R122-1 et R122-3, valable pour les infrastructures de transports, cas particuliers des ICPE avec les articles R512-6 et s., et les aménagements fonciers dont l'état initial est défini par le code rural et de la pêche). Dans le cadre de l'amélioration continue de la qualité des études d'impact et de l'efficacité de la démarche d'évaluation environnementale, la DREAL apporte toutefois des conseils en amont sur demande ; cela peut prendre la forme de réunions de travail, d'échanges téléphoniques, de courriels, voire plus exceptionnellement de consultations officielles sur la base d'un projet d'étude d'impact, pour les dossiers les plus complexes et dont l'élaboration a été menée sur une longue période.

Peut-on rencontrer la DREAL en amont pour discuter du contenu de l'étude d'impact ?

Oui, cf. une des réponses précédentes. Les interlocuteurs varient en fonction du type de procédure suivie. Il est toutefois vivement recommandé de se diriger en premier lieu vers son service instructeur, qui demeure la porte d'entrée à privilégier (« guichet unique »).

Qu'est-ce qu'un « cadrage préalable » et y a-t-il un délai pour le produire ?

Le cadrage préalable, prévu par l'article R-122-2 CE, peut s'avérer particulièrement utile lorsque l'on est au début de la conception d'un projet ; il est signé par l'AA, mais la DREAL y apporte une contribution, notamment sur le contenu et le degré de précision de l'étude d'impact. Cette disposition va perdurer dans le cadre du Grenelle 2, qui va officialiser en outre le principe d'une réunion de concertation préalable entre les différentes parties prenantes d'un projet ; vous pouvez consulter le projet de décret de réforme des études d'impact sur le site internet du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

La réglementation ne fixe pas de délai pour le cadrage préalable. On peut toutefois retenir un délai de l'ordre de 3 mois pour l'obtenir.

Ne risque-t-on pas de perdre deux à trois mois supplémentaires pour l'instruction ? Les délais sont déjà serrés et la pression des porteurs de projets de plus en plus forte.

Normalement, les procédures, démarches et l'articulation des phases d'instruction et d'élaboration de l'avis de l'Ae ont été mises en place en région Franche-Comté pour ne pas consommer de temps supplémentaire. La période de préparation de l'avis de l'Ae est parallèle à la période d'instruction normale dans le cadre de la plupart des procédures, et peut dans certains cas être utilisée en « temps caché » pour préparer l'enquête publique lorsqu'il y en a une. La saisine du TA pour désigner la commission d'enquête peut en effet intervenir dès lors que la DREAL a émis son AR.

Peut-on se contenter d'un certain « degré de précision » dans le rendu de certaines études à portée potentiellement économique, et dont le coût est particulièrement important (études de sols dans le cadre d'exploitation agricoles ICPE) ?

Il convient de donner les informations techniques et réglementaires issues des investigations de terrain nécessaires à l'analyse par le service instructeur et par l'Ae, et à la vérification du respect de la réglementation (par exemple la non-dégradation des milieux aquatiques et des zones humides ne peut être analysée qu'en fonction de l'état des sols...) ; il appartient au concepteur du projet de porter les informations nécessaires et suffisantes à la connaissance des différentes parties prenantes dans le dossier, afin de lui assurer sa régularité.

En cas de DUP, quelle précision dans le contenu de l'étude d'impact, alors que les études techniques ne sont pas achevées ? C'est une difficulté, car le dossier de DUP doit contenir l'étude d'impact lorsque le projet y est soumis, alors que la DUP est le plus souvent très en amont des autres démarches.

C'est une question récurrente et délicate ; on peut lui apporter deux réponses, sous réserve de contentieux prochains, et en l'attente du décret portant réforme des études d'impact :

- (a) l'étude d'impact doit être un document ensemblier, permettant de juger de tous les impacts potentiels du projet sur l'environnement. Elle doit donc théoriquement être achevée au moment de la saisine de l'Ae, et étayée par des considérations techniques émanant des études, au moins au stade de l'AVP. Une étude d'impact « creuse » amènera quasi-fatalement un avis de l'Ae assorti de nombreuses réserves et recommandations, impliquant un risque de contentieux important.

- (b) Il est recommandé, lorsqu'un même projet est soumis à plusieurs types d'enquêtes et de consultations publiques (par exemple DUP pour expro, EP Bouchardeau, EP au titre de la loi sur l'eau...), de mener ces dernières de façon conjointes, sur la base d'une seule et unique étude d'impact. Les dossiers sont clairement distincts, mais sont plus solidement étayés. Et l'éventuel contentieux sur l'une ou l'autre des décisions qui en émanent n'affecte pas les autres.

Notons enfin que la réglementation permet d'obtenir à des fins d'investigations et d'études des autorisations provisoires de pénétrer dans les propriétés privés, permettant d'échapper à la nécessité d'une DUP et d'une expropriation en bonne et due forme...

L'obtention de l'avis de l'Ae dans le cadre d'une ZAC est-il nécessaire avant de la créer ? De la réaliser ?

Il convient de recueillir l'avis de l'Ae avant de prendre la décision de création (dans le cas des collectivités, il s'agit d'une délibération de l'organe exécutif), car la décision principale à laquelle est attachée l'étude d'impact est la création de la ZAC. L'absence d'enquête publique rend par compte délicate la notion d'insertion de l'avis de l'Ae dans un dossier de consultation du public « ou équivalent », visée par l'article R122-13 CE. Afin d'assurer la plus grande sécurité juridique à la procédure de création d'une ZAC, et la meilleure prise en compte de l'environnement, la DREAL recommande de mettre en oeuvre les phases de concertation avec le public, dont la mise à disposition d'un dossier, une fois l'avis de l'Ae recueilli (ou la date limite pour sa publication dépassée).

La phase de réalisation de la ZAC suppose que les études techniques et les études de terrain ont avancé ; elle est en général le moment où les autres procédures sont mises en oeuvre (par exemple IOTA, dérogations pour destruction d'habitats d'espèces protégées au titre de l'article L411-1 CE...) ; le recueil d'un second avis de l'Ae ne sera nécessaire que si le projet a fait l'objet de modifications substantielles. Dans ce cas précis, la réglementation prévoit que l'étude d'impact puisse être mise à jour. La DREAL recommande d'indiquer de façon explicite les passages de l'étude d'impact modifiés ou précisés dans la seconde version, au moment de la saisine de l'Ae (avec des encadrés, une couleur de texte différentes). Il est par contre déconseillé de proposer un cahier ou une note complémentaire, car l'étude d'impact doit être ensemblière et lisible en une seule fois.

Un dossier de PA qui a déjà fait l'objet d'un avis de l'Ae nécessite-t-il pour le DLE un autre avis de l'Ae ?

Non ; le tableau ci-dessous vous propose un ensemble de cas possibles, afin d'illustrer la complexité actuelle de la réglementation. La DREAL vous recommande de prendre l'attache du ou des services instructeurs, afin de coordonner avec l'Ae les différentes démarches. Cela vous permettra en outre d'élaborer des plannings prévisionnels plus fiables, afin de ne pas « rater » une étape, et au final, perdre plusieurs mois d'instruction non prévus. Les deux règles à retenir sont les suivantes :

- déterminer à quelle(s) décision(s) principale(s) se rattache l'étude d'impact,
- travailler le plus en amont possible.

Type de projet	Nature des autorisations (autorisation principale liée à l'étude d'impact)	Nombre d'avis Ae
ZAC	1) DUP pour expropriation 2) <u>Création de ZAC</u> 3) réalisation de la ZAC 4) DLE	1) Pas d'avis Ae réglementaire, avis cadrage de l'AA ou technique Dreal possibles dans le cadre des échanges amont 2) Avis Ae 3) Pas d'avis Ae réglementaire, nouvel avis possible si modification substantielle intervenue entre temps 4) pas d'avis Ae
ZAC	1) <u>création de la ZAC</u> 2) <u>défrichement > 25 ha</u> 3) Réalisation de la ZAC	1) Avis Ae n°1* 2) Avis Ae n°2* 3) Pas d'avis Ae réglementaire, nouvel avis possible si modification substantielle intervenue entre temps
Infrastructure routière	1) <u>DUP</u> 2) <u>DLE</u> 3) <u>défrichement > 25 ha</u>	1) Avis Ae 2) pas d'avis Ae 3) autre avis Ae sur le défrichement
Plateforme pour installer une ICPE	1) Création d'une plateforme (PA) 2) DLE pour les ouvrages hydrauliques et le remblai d'une zone inondable ou humide 3) <u>Autorisation ICPE</u> 4) <u>PC de l'installation</u>	1) Pas d'avis Ae réglementaire, avis cadrage de l'AA ou technique Dreal possibles dans le cadre des échanges amont 2) avis de l'Ae nécessaire, si montant des travaux > 1,9M€ 3) Avis Ae sur l'ICPE 4) pas d'avis de l'Ae (si PLU par exemple)
Création d'un pont	1) DUP pour expro 2) DLE	1) Avis Ae 2) Pas d'avis Ae réglementaire, avis cadrage de l'AA ou technique Dreal possibles dans le cadre des échanges amont
Création d'un lotissement (sur commune ac carte communale)	1) Défrichement < 25 ha 2) <u>PA</u> 3) <u>DLE</u>	1) Pas d'avis Ae réglementaire, avis cadrage de l'AA ou technique DREAL possibles dans le cadre des échanges amont 2) Avis Ae 3) pas d'avis Ae
Création d'une entreprise commerciale et industrielle ou exploitation agricole	1) <u>PC</u> > 10 000 m ² SHON commerce ou bâtiment agricole sur commune sans PLU 2) <u>ICPE</u>	1) Avis Ae n°1* 2) Avis Ae n°2*

* avec le Grenelle II : (projet de décret)

- un seul avis de l'Ae pourra être émis, à la demande du porteur de projet, quand plusieurs autorisations nécessiteront un avis de l'Ae pour un même projet. Il pourra de même solliciter la réalisation d'une enquête publique unique. (futur R-122-13 CE).
- l'Ae émettra un avis unique lorsqu'elle sera saisie simultanément de plusieurs projets concourant à la réalisation d'un même programme de travaux. (futur R-122-7 CE).

Natura 2000

Quelle date de sortie potentielle pour les listes locales ?

La « première liste locale » a fait l'objet d'un arrêté du préfet de région couvrant l'ensemble des 4 départements, en date du 23 juin 2011. Il est opposable aux travaux, activités et projets pour lesquels une demande d'autorisation ou une déclaration a été déposée après le **1er septembre 2011**. Cet arrêté est disponible sur le site internet de la DREAL FC, rubrique « Natura 2000 » ; sur ce site sont également disponibles le guide méthodologique synthétique d'une évaluation des incidences sur les sites Natura2000, et les formulaires types à télécharger pour rédiger une telle évaluation.

Le décret dit « deuxième liste locale » proposant la liste de travaux, installations, ouvrages et activités non soumises à un quelconque régime prévu par les textes est sorti le 16 août 2011. Mais une concertation locale préalable doit se dérouler avant de le décliner en un arrêté préfectoral.

Quelles différences principales entre une étude d'impact et une évaluation d'incidences sur les sites Natura 2000 ?

L'étude d'impact porte sur l'ensemble des domaines de l'environnement, et notamment sur ceux qui sont visés par les articles R122-3 et R512-6 du code de l'environnement.

Elle repose sur une démarche simple, et itérative, qui aboutit au choix d'un projet : état initial, projet, analyse des effets du projet, proposition de mesures d'évitement et de réduction, analyse des effets résiduels, compensation de ces effets. C'est cette démarche qui doit être décrite dans le chapitre des « raisons du choix du projet ».

L'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 porte exclusivement sur ces sites, les espèces et les habitats qu'ils abritent, et qui ont servi à leur délimitation et leur désignation.

La démarche d'analyse est proche, et est décrite très précisément par l'article R414-23 CE. Elle est cependant beaucoup plus exigeante en terme d'analyse d'alternatives et de résultats, ainsi qu'en terme d'analyse des « effets directs, indirects, permanents, temporaires et cumulés » (dans certaines conditions), qu'un projet peut avoir sur les sites, alors même qu'il est situé en dehors de leur périmètre (réponse à la question suivante).

Pourquoi doit-on en faire même lorsque l'on est en dehors de ces sites ?

La « liste nationale » définie par l'article R414-19 définit un ensemble de travaux, activités, ouvrages, installations... qui, de par leur caractéristiques, sont susceptibles d'affecter des habitats d'espèces inscrites à la directive « habitats/faune/flore » de 1992, et par conséquent indirectement les espèces (par exemple incidences sur un cours d'eau en amont d'un site Natura2000, destruction de pelouses servant d'habitats de reproduction ou d'aires d'alimentation pour des oiseaux d'un site proche...).

Dans la plupart des cas, l'évaluation peut toutefois prendre une forme dite « simplifiée », dont le contenu minimal est impératif, et est défini par l'article R414-23 CE. Il convient dans tous les cas de proposer une conclusion claire et argumentée quant à l'incidence ou à l'absence d'incidence sur le site, les habitats et les espèces qui ont permis sa délimitation et sa désignation. Un guide méthodologique et un formulaire synthétiques sont téléchargeables sur le site internet de la DREAL.

Grenelle II (loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010).

Quelle date de sortie potentielle pour les décrets « portant réforme des études d'impact et des enquêtes publiques » ?

Il est envisagé une publication en fin de l'année 2011, pour une entrée en vigueur 6 mois plus tard. La DREAL tiendra dans tous les cas informés l'ensemble des parties prenantes de l'évaluation environnementale des projets de l'état d'avancement de ce texte.

Quelles conséquences principales de ce décret pour les services instructeurs et porteurs de projets ?

- ➔ *Notion du cas par cas et rôle étendu de l'Ae pour définir pour certains types de projet la nécessité d'une étude d'impact.*
- ➔ *Clarification des projets soumis à étude d'impact : seuils techniques et non financiers, liste « positive » et non exclusive, complexe à lire et utiliser.*

- Généralisation de démarches de consultation du public, quand le projet est soumis à étude d'impact
- contenu plus cohérent des différentes parties de l'étude d'impact.
- Analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets connus, dont la définition est en cours d'élaboration.
- Pour les infrastructures de transport, analyse des effets de leur construction sur l'urbanisation potentielle des territoires concernés.
- Nouvelles thématiques explicitement visées par le CE dans l'état initial et l'analyse des effets
- Décision de l'AA comprenant les mesures, le suivi des effets du projet, le suivi des mesures, les différents bilans à porter à la connaissance de l'Ae.
- Création d'une « police administrative » liée aux décisions prises sur des projets soumis à étude d'impact.

APRES-MIDI CONSACREE AUX AUTORISATIONS D'URBANISME

L'atelier initialement prévu sur les aménagements fonciers a été annulé en matinée.

les permis de construire et les permis d'aménager

Groupe de travail destiné en priorité aux collectivités compétentes (PA et PC) et aux DDT + intervention spécifique aux évaluations des incidences sur les sites Natura 2000

Procédures liées au CU

Des questions de procédures ont été posées par les participants dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation d'occupation du sol :

- *quel bon moment pour saisir l'Ae DREAL ?*

Cf. réponses du matin : il convient de saisir l'Ae DREAL lorsque le dossier est jugé complet, notamment l'étude d'impact : il faut que tous les chapitres y figurent explicitement, de même que la mention du nom des auteurs de l'étude et leur qualité (R122-1). En cas d'absence d'un ou plusieurs chapitres, la DREAL n'accusera pas réception du dossier, ou fera figurer explicitement cette information dans l'avis de l'Ae, ce qui peut être source potentielle de contentieux. Nous vous invitons à consulter la circulaire « n° 93-73 du 27 septembre 1993 prise pour l'application du décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 et l'annexe au décret n° 85-453 du 23 avril 1985 », qui précise le rôle du service instructeur dans ce cadre.

- *Est-ce au service instructeur de vérifier le contenu de l'étude d'impact, ou cette tâche peut-elle être confiée à la DREAL ?*

Idem, cf. réponses du matin. La DREAL n'assurera pas de travail d'instruction dans ce cadre, mais pourra à la demande assurer des prestations de « conseil amont » pour les dossiers les plus complexes.

- *Les délais d'instruction, notamment pour notifier un incomplet, sont très courts ; comment améliorer l'efficacité de cette première phase de travail ?*

Idem ; l'organisation en Franche-Comté doit permettre d'être efficace lors de cette phase, parmi les plus importantes de la démarche d'évaluation environnementale des projets. En effet, passé le délai pour demander des compléments au porteur de projet, il devient théoriquement impossible de solliciter des précisions. La phase en amont du dépôt du dossier, ou la pratique du cadrage préalable, peuvent permettre d'éviter les principales difficultés.

Évaluation des incidences sur les sites Natura 2000

Les listes dites « nationales », définies par l'article R414-19 du CE, ainsi que « locales » sont présentées successivement, ainsi que l'historique de la réglementation relative aux sites Natura 2000. Les diaporamas élaborés par le service BEP de la DREAL seront aussi mis en ligne sur internet.

L'entrée en application de la première liste locale est fixée au 1er septembre 2011, les arrêtés préfectoraux sont signés.

Un décret dit « deuxième liste locale » viendra préciser les travaux, ouvrages et activités qui pourront faire l'objet dans les départements d'un second arrêté préfectoral (ce décret est sorti entre temps : il s'agit du décret no 2011-966 du 16 août 2011 relatif au régime d'autorisation administrative propre à Natura 2000). Après concertation et consultations, un arrêté préfectoral définira les termes exacts de cette 2nde liste.

Les informations relatives aux sites Natura 2000 sont disponibles :

- sur le portail Natura 2000 natura2000.ecologie.gouv.fr/regions/REGFR43.html
- ainsi que sur le site internet de la DREAL de Franche-Comté, rubrique Biodiversité, Natura 2000 www.franche-comte.developpement-durable.gouv.fr/biodiversite-natura-2000-r73.html