

28 avril 2017
Assemblée générale
de l'ACEMIP

Réformes environnementales

Quentin Gautier, DREAL Occitanie
Chef du département Autorité environnementale



PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

La modernisation du droit de l'environnement

2013 : États généraux de la modernisation du droit de l'environnement

Notamment 4 GT :

- **Réforme l'autorité environnementale et de l'évaluation environnementale** : groupe de travail « Vernier »
 - **Création d'une autorisation environnementale** : groupe de travail « Duport »
 - **Réforme de la participation du public** : groupe de travail « Richard »
 - **Améliorer la mise en œuvre de la séquence éviter / réduire / compenser** : groupe de travail « Dubois »
- **Rapports présentés à la Ministre et aux parties prenantes lors du CNTE du 6 janvier 2015**



PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE

De nombreux textes...

- Décret 2016-519 du 28 avril 2016 portant **réforme de l'autorité environnementale** (création des « missions régionales d'autorité environnementale »)
- Ordonnance 2016-1058 du 03/08/2016 et décret 2016-1110 du 11/08/2016 : **réforme des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes**
- Ordonnance n° 2016–1060 du 3 août 2016 et décret du 25 avril 2017 : **réforme du dialogue environnemental et de la participation du public**
- Mise en place de l'**autorisation environnementale unique** au 1^{er} mars 2017
- **Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages** + décrets d'application
- Décret 2016-1190 relatif à la compensation collective agricole



La réforme de l'évaluation environnementale

- Ordonnance 2016-1058 du 03/08/2016
- Décret 2016-1110 du 11/08/2016



PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE

Objectifs principaux

- Clarifier et simplifier les règles de l'évaluation environnementale, sans régression de la protection de l'environnement ;
- Améliorer l'articulation entre les évaluations environnementales :
 - de projets différents
 - des projets et des plans / programmes (PP)
- Achever la transposition de la directive 2011/92/UE (modifiée par la directive 2014/52/UE), et assurer la conformité du droit français au droit de l'européen

Un renforcement de l'approche par « projet »

- projet = « *la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages ou d'autres interventions dans le milieu naturel et le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* » (L. 122-1.I)
- **Notion de « projet global » :**
« 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. 122-1.III)
- Sur le fond : l'étude d'impact doit permettre d'**apprécier globalement toutes les incidences environnementales** d'un projet



Comment apprécier le périmètre d'un « projet » ?

- Un **objectif global**
- Des **opérations (travaux, installations, ouvrages) avec un lien fonctionnel** (les unes ne peuvent pas ou n'ont aucune intérêt à être réalisées indépendamment des autres)
- Une **appréciation globale des impacts environnementaux** (prise en compte des effets cumulatifs des différentes opérations, des effets indirects...)
- Les « opérations » qui ne relèveraient pas directement du projet peuvent être prises en compte au titre de l'analyse des « effets cumulés »

=> un projet d'ensemble = une seule étude d'impact



Une évolution de la nomenclature des projets soumis à EE (R122-2 CEnv)

- **Moins d'études d'impact systématiques, plus d'examen préalable cas par cas**
- Une approche quasi-exclusive par type de projet, sans référence aux procédures

Lecture plus simple de la nomenclature :

- Si un même projet est soumis au titre de plusieurs rubriques à étude d'impact systématique et à examen au cas par cas : le porteur de projet est dispensé de l'examen au cas/cas
- **L'étude d'impact traite de l'ensemble des incidences du projet, y compris pour les travaux < seuils**
- Si un même projet est soumis à étude d'impact au titre de plusieurs rubriques, le MOa réalise une seule étude d'impact pour l'ensemble du projet

Une étude d'impact qui peut être actualisée

L'étude d'impact est attachée au projet et évolue avec les évolutions du projet :

- Les incidences sur l'environnement d'un projet dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la 1ère autorisation
- Si les incidences environnementales n'ont pu être complètement appréciées dès le début (projet précisé, modification notable...), le porteur de projet doit actualiser l'étude d'impact (il peut consulter l'Ae s'il a un doute...)
- Nouvel avis de l'Ae sur cette EI actualisée et participation du public uniquement par voie électronique prévue au L123-19 Cenv (sauf autre procédure de participation prévue au titre d'une autre réglementation)
- Nouvelle décision le cas échéant avec mesures ERC et de suivi



PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE

Évolutions du contenu de l'étude d'impact

- Une description plus complète du projet (dans son ensemble) : localisation, phases de construction, démolition et de fonctionnement
- état actuel de l'environnement et évolution en l'absence de mise en œuvre du projet et en cas de mise en œuvre du projet
- description des incidences notables directes et indirectes dont les incidences sur le climat, la vulnérabilité au changement climatique et à des risques d'accidents ou de catastrophes majeurs
- Une description des « solutions de substitution raisonnables » et une indication des principales raisons du choix effectué
- Disparition de l'exigence d'analyse de compatibilité et d'articulation du projet avec les documents d'urbanisme, plans, schémas, programmes

Lien entre évaluation environnementale et autorisation

Tout projet soumis à EE doit faire l'objet d'une décision d'autorisation après consultation et participation du public

- La décision d'autorisation doit toujours :
 - être motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement
 - préciser les prescriptions que devra respecter le MOa et les mesures et caractéristiques ERC, ainsi que les modalités de suivi des incidences sur l'environnement et la santé
- La décision d'octroi ou de refus d'autorisation doit être motivée notamment au regard des incidences environnementales
- Si l'autorisation du projet n'est pas conforme à ces règles, elle doit être complétée (autorisation d'urbanisme, déclaration de projet, décision de création de ZAC...)
- Création d'un régime d'autorisation « supplétive », pour les projets ne faisant l'objet d'aucun régime d'autorisation (rare!)

Procédures communes et coordonnées d'évaluation environnementale

- Procédure de simplification qui permet la mutualisation des études et des consultations :
 - réalisation d'une évaluation environnementale unique pour un projet et un « plan/programme » (document d'urbanisme...)
 - saisine d'une Ae unique = avis unique
 - procédure unique de consultation et de participation du public (enquête publique si l'un des documents y est soumis)

Exemple : projet + mise en compatibilité d'un document d'urbanisme



Entrée en vigueur

- **Projets soumis à cas/cas déposés à partir du 1^{er} janvier 2017**
- **Projets soumis à étude d'impact systématique dont la première demande d'autorisation est déposée à compter du 16 mai 2017**

Pour les projets ayant fait l'objet d'une première demande d'autorisation avant le 16 mai 2017, la réglementation actuelle continuera à s'appliquer

=> Coexistence de deux réglementations, les projets « évolutifs » ayant déjà fait l'objet d'une demande d'autorisation resteront soumis à la réglementation antérieure (ex : ZAC, projets d'infrastructures routières...)



PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE

L'autorisation environnementale unique

- *Ordonnance n° 2017-80 du 26/01/17*
- *Décret n° 2017-81 du 26/01/17*
- *Décret n° 2017-82 du 26/01/17*



PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE

Objectifs autorisation environnementale

- **Simplifier les procédures sans diminuer le niveau de protection environnementale**
- **Améliorer la vision globale de tous les enjeux environnementaux d'un projet**
- **Accroître l'anticipation, la lisibilité et la stabilité juridique pour le porteur de projet**
- **Fait suite aux expérimentations d'autorisations uniques ICPE (éolien, méthanisation), loi sur l'eau et certificat de projet**



Champ d'application de l'autorisation environnementale

Conditions d'entrée :

- IOTA relevant des seuils d'autorisation
- ICPE relevant des seuils d'autorisation
- Projets soumis à étude d'impact mais non soumis à une autorisation pouvant servir de support aux mesures « éviter, réduire, compenser »

= « **autorisation supplétive** »

Procédures intégrées

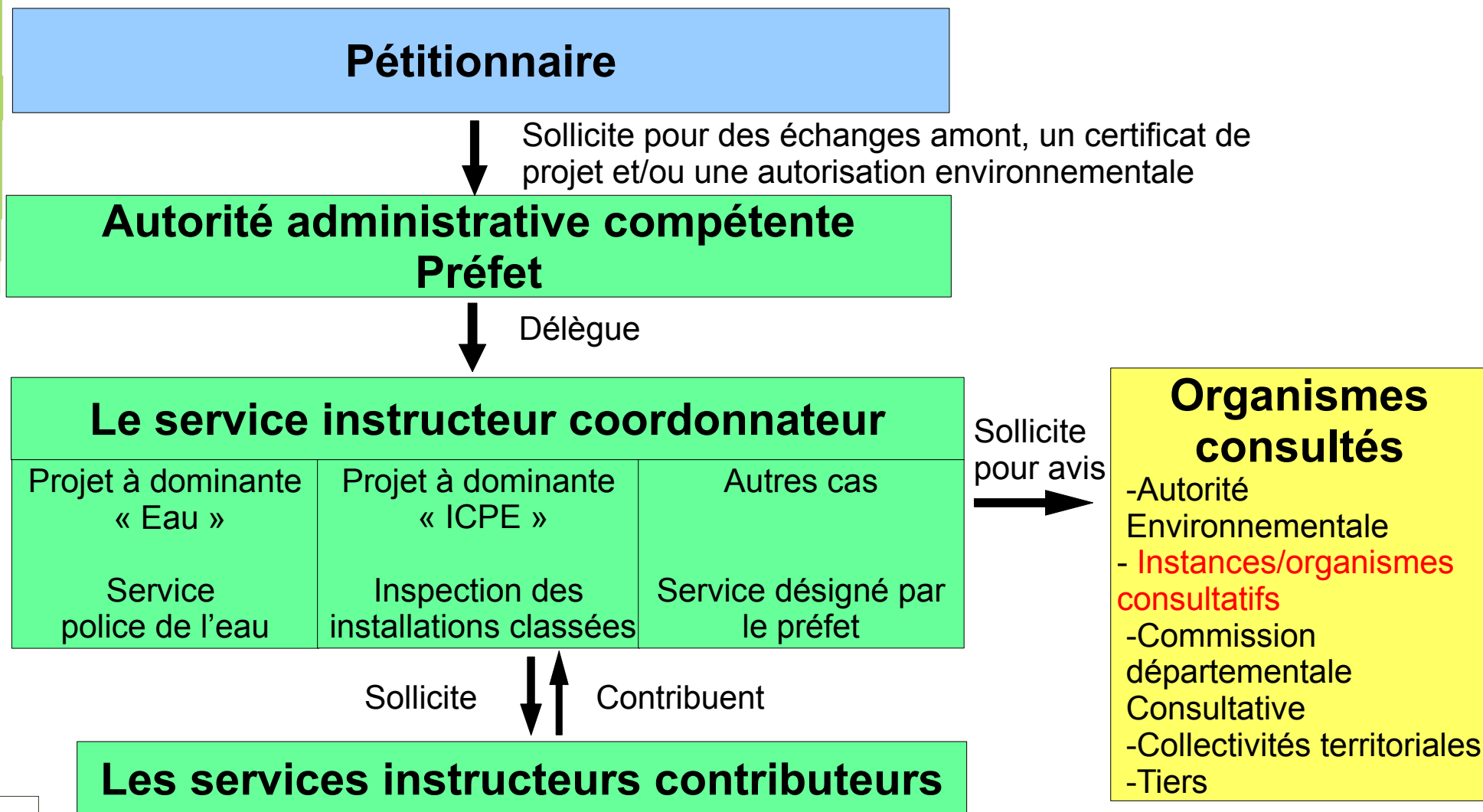
Outre l'autorisation ICPE ou IOTA, l'autorisation environnementale vaut également :

- autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre
- autorisation spéciale au titre des réserves naturelles nationales
- autorisation spéciale au titre des sites classés ou en instance
- dérogation aux mesures de protection de la faune & flore sauvage
- absence d'opposition au titre des sites Natura 2000
- agrément / déclaration pour l'utilisation d'OGM
- agrément pour le traitement de déchets
- autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité
- autorisation de défrichement
- pour les éoliennes terrestres : différentes autorisations au titre des codes de la défense, du patrimoine et des transports
- déclaration IOTA, enregistrement ou déclaration ICPE (connexes)



PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE

Les acteurs de l'autorisation environnementale



1 projet, 1 dossier, 1 interlocuteur, 1 autorisation



Déroulement de la Procédure

PHASE AMONT (à la demande du porteur de projet)

- Échanges avec le porteur de projet (option)
- Certificat de projet (option)
 - Cas par cas, cadrage préalable de l'étude d'impact,...

INSTRUCTION

- **Phase d'examen avant enquête publique**
 - Instruction au fond par l'ensemble des services
 - Un service coordonnateur / des services contributeurs
 - Durée typique : 4 mois
- **Phase d'enquête publique**
 - Environ 3 mois
 - Consultation des collectivités en parallèle
- **Phase de décision**
 - Durée : 2 mois ou 3 mois
 - Prolongeable avec l'accord du porteur de projet
 - Silence vaut rejet

Ou calendrier négocié dans le cadre d'un certificat de projet



La préparation du projet : une étape essentielle à sa qualité et à sa réussite

- **Les porteurs de projet peuvent solliciter une phase amont**

Dans cette phase, les services de l'État sont dans une posture d'éclairage des porteurs de projet, ils se prononcent au vu des informations fournies par le pétitionnaire

- **des échanges amont** : échanges informels, réunion, etc. ;
- **un certificat de projet** qui consiste en un engagement des services de l'État sur la réglementation et les procédures applicables au projet

Pour toutes les phases de l'autorisation environnementale : **des services de l'État organisés en mode projet**



Phase d'enquête publique

- Phase dédiée aux **consultations « externes »**
- Intégration de la **réforme sur la participation du public** en lien avec celle sur l'EE ► Durée minimale de l'enquête publique :
 - 30 jours si le projet est soumis à évaluation environnementale
 - 15 jours dans les autres cas
- Consultation des **collectivités** : lancée en même temps que l'enquête publique
- **Durée optimale** de cette phase : 3 mois

Régime de contentieux

Régime contentieux unifié et clarifié tout en conciliant respect du droit des tiers et sécurité juridique

- Délai de recours unique de **4 mois** pour les tiers, 2 mois pour le pétitionnaire
- Pouvoirs du juge administratif (« **plein contentieux** »)
 - Annuler totalement
 - Annuler seulement une **partie** de la décision ou une **phase** de la procédure
 - Permettre la **régularisation** d'un point de la procédure
 - Prise en compte du droit applicable au moment du jugement sauf pour règles d'urbanisme (moment décision)
- « **Réclamations** » : possibilité d'un recours administratif après la mise en service afin de contester « l'insuffisance ou l'inadaptation des prescriptions définies dans l'autorisation » qui se substitue au recours contentieux après mise en service



La réforme de l'autorité environnementale locale

- *Décret 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale*



PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE

Décret 2016-519 portant réforme de l'AE

- Objectifs :
 - **Remédier au défaut de séparation fonctionnelle** entre autorité environnementale, chargée de rendre un avis consultatif, et autorité chargée d'élaborer/co-élaborer ou d'approuver un plan, schéma ou programme ;
 - Renforcer l'**indépendance** et la **collégialité** de l'Autorité environnementale locale;
 - **Conforter l'expertise** de l'AE et rapprocher les pratiques et les doctrines entre les différentes AE (régionales et nationale).
- Contexte de contentieux européen et national (arrêt du Conseil d'Etat du 26 juin 2015)



Conséquences

- Création de « **missions régionales d'autorité environnementale** » (MRAe) qui assument la fonction d'Autorité environnementale locale à la place des préfets de département ou de région, pour les plans/programmes
- **Redéfinition de l'AE compétente** pour certains plans, programmes et quelques projets
- **Possibilité d'évocation des dossiers** à l'initiative de la formation nationale, sur décision motivée (dossiers sensibles ou à forts enjeux)



Les dossiers concernés

- **Documents d'urbanisme** : SCoT, PLU(i), cartes communales
- **Plans et programmes** relevant du champ de l'évaluation environnementale (R. 122-17 du CE)
 - SAGE, PDU, Zonages d'assainissement... > MRAe
 - Plans et programmes régionaux ou interrégionaux : SRADDET, SDAGE, CPER, PO FEDER... > Ae CGEDD
- **Projets soumis à saisine obligatoire de la CNDP** en application de l'article R121-2 du CE (« gros » projets)
 - > MRAe lorsqu'ils ne relèvent pas déjà de l'Ae CGEDD
- Concerne les avis, cadrages et examen au cas par cas



La mission régionale d'autorité environnementale

- Rattachées au CGEDD mais indépendantes de l'Ae nationale
- Une formation par région
- 4 membres (+2 suppléants)
 - **2 membres « permanents » du CGEDD (Marc Challéat – Bernard Abrial)**
 - **2 personnalités qualifiées, membres « associés » (Magali Gérino – JM Soubeyroux)**
 - **2 suppléants (Georges Desclaux – Maya Leroy)**
- La DREAL conserve un rôle d'instruction pour le compte de la MRAe
- Des avis et décisions endossés de manière collégiale
- Une indépendance renforcée par rapport au dispositif antérieur
- Des recommandations plus claires, et parfois plus prescriptives
- **Un avis à distinguer des avis des personnes publiques associées**



Liens avec la réforme de la participation du public

- *Ordonnance n° 2016–1060 du 3 août 2016 et décret du 25 avril 2017*



PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE

Quatre champs principaux de modification du droit actuel

1. l'introduction de principes et de droits associés de la participation du public
2. le renforcement de la concertation en amont du processus décisionnel
3. la modernisation des procédures de participation en aval
4. l'ajout de procédures de déblocage de certaines situations de crise : la consultation des électeurs (ordonnance du 21 avril 2016)



PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE

Réforme du dialogue environnemental : module de formation en ligne ouverte à tous

- module de formation en ligne ouverte à tous (MOOC ou "Massive Online Open Course"), en partenariat avec la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) et le Centre national de Fonction Publique Territoriale (CNFPT).
- Cette formation, d'une durée de 5 semaines, débutera le lundi 15 mai 2017. Elle a pour objectif de faire découvrir les principes et les modalités de la participation du public dans le champ environnemental et leur mise en œuvre opérationnelle.
- Une inscription est nécessaire pour suivre cette formation (gratuite) :

<https://www.fun-mooc.fr/courses/course-v1:CNFPT+87006+session01/about>



Liens avec l'enquête publique et la participation

- Liens forts en procédures d'évaluation environnementale et dispositifs de participation du public
- En général : évaluation environnementale → étude d'impact (mais pas systématique!)
- Probablement moins de projets soumis à étude d'impact
- En l'absence d'évaluation environnementale, EP réduite à 15 jours minimum
- Une généralisation des enquêtes publiques uniques (autorisation unique, procédures communes et coordonnées...)
- Des dossiers uniques mais plus complexes



*En cas de question sur un avis
Ae ou MRAe, sur l'évaluation
environnementale...*



PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE

- Un contact unique (préciser dans l'objet le département) :
ae.dreal-occitanie@developpement-durable.gouv.fr



PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE