

URBANISME

L'étude d'impact version « Grenelle 2 »

L'ESSENTIEL

■ Champs d'application

Les collectivités s'interrogent souvent sur la nécessité d'effectuer une étude d'impact lors de la mise en œuvre de leurs projets de travaux ou d'aménagement. La loi « Grenelle 2 » est venue modifier profondément le régime de ces études afin de procéder à l'élargissement de leur champ d'application et à la redéfinition de leur contenu.

■ Décret d'application

Apparemment simplifié, le régime des études n'en reste pas moins particulièrement complexe, malgré la définition des projets soumis à une telle étude par le projet de décret, dont la publication est encore attendue.

UNE ANALYSE CO-ÉCRITE PAR
Valentine TESSIER et Marie-Céline PELE,
avocats à la cour, SCP Seban et associés

La France a souvent eu beaucoup de retard pour procéder aux transpositions des directives communautaires. Apparemment, le temps était venu, en juillet 2010, d'achever la transposition de la directive n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Il faut dire que, sur ce point, la France était partie la première et avait déjà créé, par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, ce nouvel outil d'évaluation des projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement.

Toutefois, si le droit français, en la matière, était organisé dans une logique de nomenclature, le droit communautaire avait privilégié une approche au cas par cas, selon la nature des projets, leurs effets cumulés avec d'autres et la sensibilité des milieux, afin de déterminer si une évaluation des incidences des projets sur l'environnement était ou non nécessaire.

Il aura fallu deux mises en demeure de la Commission européenne pour que les ar-

ticles 230 et suivants de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », modifient enfin en profondeur le régime des études d'impact.

La Commission reprochait à la France non seulement des seuils trop automatiques, notamment l'existence d'un seuil financier de 1,9 million d'euros sur la base duquel de nombreux projets étaient exclus systématiquement, mais également l'absence de prise en compte de la sensibilité particulière du milieu et, plus largement, des critères posés par l'annexe III de la directive de 1985.

Afin de mettre le droit français en conformité avec le droit communautaire, la loi « Grenelle 2 » élargit le champ de l'étude d'impact, son contenu et sa portée, pour un renforcement du principe d'information des citoyens et du contrôle de l'Administration sur les projets soumis à une telle étude.

I. Élargissement du champ d'application

En premier lieu, la loi « Grenelle 2 » permet une mise en conformité de l'étude d'im-

À NOTER
Désormais, tout projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement public ou privé doit être précédé d'une étude d'impact dès lors qu'il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine.

impact avec le droit communautaire, en procédant à un élargissement de son champ d'application. Le groupe 5 du Grenelle de l'environnement, dont l'objet était « Construire une

démocratie écologique: institutions et gouvernance », avait émis en 2007 plusieurs propositions sur ce point (1).

Plus précisément, ce groupe souhaitait notamment une meilleure prise en compte des études d'impact dans les décisions et préconisait la création d'un « certificat de confor-

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », art. 230 et s.
- Code de l'environnement, art. L. 122-1 et s.
- Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
- Directive n° 85/337/CEE du 27/06/85 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

élué à l'achèvement des travaux d'aménagements faisant l'objet d'une telle recommandation : l'étude d'impact ne limite pas à prendre en compte les effets sur l'environnement, mais également sur les effets sociaux des projets d'aménagements (2).

Le 12 juillet 2010 a pris en compte ces dispositions, en procédant à l'élargissement du champ de l'étude d'impact avec une nouvelle rédaction de l'article L. 122-1 du Code de l'environnement. Auparavant défini de manière négative, les projets d'aménagement étaient étudiés en fonction d'une notice précisant les activités qui s'en excluaient et celles qui nécessitaient une simple notice d'impact.

ER
L'étude d'impact, qui existait pour certains projets ne disparaît pas un jour, mais disparaît de la réglementation aux études

La loi du 12 juillet 2010 a pris en compte ces dispositions, en procédant à l'élargissement du champ de l'étude d'impact avec une nouvelle rédaction de l'article L. 122-1 du Code de l'environnement. Auparavant défini de manière négative,

les projets d'aménagement étaient étudiés en fonction d'une notice précisant les activités qui s'en excluaient et celles qui nécessitaient une simple notice d'impact. La logique est inversée et le nouvel article L. 122-1 du Code de l'environnement prévoit que tout projet de travaux, d'ouvrage public ou privé doit être étudié dès lors qu'il présente, par sa nature, ses dimensions, sa localisation, d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine. À la lecture de ce texte, on doit noter ces évolutions.

En outre, désormais visés les projets tant publics que privés, alors même que l'ancien article L. 122-1 du Code de l'environnement prévoyait que les travaux et projets en matière de collectivité publique ou ceux nécessitant une autorisation ou une décision préalable.

Enfin, les dispositions du Code de l'environnement ajoutent les « projets d'ou-

vrages et les seuils se trouvent profondément modifiés par la nouvelle rédaction. Ainsi, que les projets de travaux, d'ouvrages d'aménagement seront soumis à étude d'impact en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, en cas d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. Le champ d'application de l'étude d'impact est ainsi étendu. Aupa-

paravant, les projets devaient être examinés en fonction de « leurs dimensions » ou de « leur incidence sur le milieu naturel » (ancien art. L. 122-1). Dorénavant, la soumission d'un projet à étude d'impact conduira à examiner la nature, les dimensions et la localisation de ce projet.

En outre, il est désormais précisé que l'étude d'impact devra prendre en compte, non seulement les incidences notables du projet sur l'environnement et le milieu naturel, mais également ses incidences sur la santé humaine.

Là encore, l'ajout de la prise en compte de la santé en la matière résulte des dispositions du préambule de la directive du 27 juin 1985, aux termes duquel « les effets d'un projet sur l'environnement doivent être évalués pour tenir compte des préoccupations visant à protéger la santé humaine, à contribuer par un meilleur environnement à la qualité de vie [...] ».

Si un tel ajout ne va pas aussi loin que le souhaitait le groupe 5 du Grenelle de l'environnement, lequel préconisait que cette étude d'impact ait également une dimension sociale, l'élargissement du champ d'application opéré par la loi du 12 juillet 2010 est une avancée non négligeable.

- Le nouvel article L. 122-1 annonce l'arrivée prochaine d'un décret en Conseil d'Etat qui devra définir les projets soumis à étude d'impact en fonction de critères définis par voie réglementaire et ceux soumis à la procédure de « cas par cas ».

La directive n° 85/337 du Conseil des communautés européennes prévoit des règles différentes selon les projets. Ainsi, les projets relevant de la première annexe doivent systématiquement être soumis à évaluation, ceux de l'annexe II sont soumis à la discrétion des Etats, lesquels doivent procéder à un examen au cas par cas des projets, en se basant sur les critères posés par l'annexe III de la directive. Ce document procède à une énumération des informations devant être fournies par le maître d'ouvrage, telles que les caractéristiques du projet, sa localisation et son impact potentiel.

La loi « Grenelle 2 » vient ici reprendre totalement cette logique communautaire, en renvoyant expressément à l'annexe III de la directive précitée pour les projets devant faire l'objet d'un tel examen au cas par cas.

L'article R. 122-4 du projet de décret d'application de la loi, datant du 27 juillet 2010 (3), renvoie à un tableau explicitant les seuils de soumission à étude d'impact, lequel distingue les catégories d'aménagements, d'ouvrages et de travaux, les projets soumis à étude d'impact, les projets soumis à la procédure de « cas par cas », et la nature de la décision mentionnant les mesures destinées à éviter ou compenser les effets du projet sur l'environnement. Il convient de noter que, désormais, les seuils à prendre en compte ne sont plus financiers mais exclusivement techniques.

Enfin, la notice d'impact, qui existait pour certains projets ne dépassant pas un cer-

À NOTER

L'étude d'impact devra prendre en compte, non seulement les incidences notables du projet sur l'environnement et le milieu naturel, mais également ses incidences sur la santé humaine.

tain seuil, disparaît de la réglementation relative aux études d'impact. La suppression de ce document a pour avantage de contraindre désormais les maîtres

d'ouvrage à effectuer, dès lors que le projet est soumis à étude d'impact, une réelle évaluation complète des incidences du projet sur l'environnement et la santé.

II. Un contenu redéfini

La loi « Grenelle 2 » procède à une redéfinition et à un enrichissement du contenu de l'étude d'impact, en en précisant notamment le contenu minimal. Ainsi, aux termes du nouvel article L. 122-3 du Code de l'environnement, l'étude d'impact doit comprendre « au minimum, une description du projet, une analyse de l'état initial de la zone susceptible d'être affectée et de son environnement, l'étude des effets du projet sur l'environnement ou la santé humaine, y compris les effets cumulés avec d'autres projets connus, les mesures proportionnées envisagées pour éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet ».

(1) Grenelle de l'environnement - groupe 5 : « Construire une démocratie écologique : Institutions et gouvernance », La documentation française, septembre 2007, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000597/index.shtml>.

(2) Précisons que les directives communautaires mentionnent les impacts « sur la population ».

(3) Ce décret d'application, dont le projet connu date du 27 juillet 2010, devait intervenir avant la fin de l'année 2010. A ce jour, il n'a toujours pas été publié.

■ ■ ■ sur l'environnement ou la santé humaine ainsi qu'une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur l'environnement ou la santé humaine».

C'est un contenu renforcé de l'étude d'impact qui apparaît, avec plusieurs modifications importantes en matière de prise en compte de l'environnement. C'est ainsi que la loi ajoute la nécessité de prendre en compte, non seulement les effets du projet, mais également l'accumulation de ces effets avec d'autres projets connus. Est également ajoutée l'obligation de présenter, au sein de l'étude d'im-

À NOTER
Est ajoutée l'obligation de présenter, au sein de l'étude d'impact, les modalités de suivi des mesures prises et du suivi de leurs effets sur l'environnement et la santé humaine.

■ ■ ■ impact, les modalités de suivi des mesures prises et du suivi de leurs effets sur l'environnement et la santé humaine.

Une telle obligation se trouve ainsi

généralisée, alors même qu'auparavant, ce dispositif de suivi n'existait que pour des réglementations spécifiques, telles que les installations classées pour la protection de l'environnement.

Les dispositions du nouvel article L. 122-3 précisent, par ailleurs, que l'étude d'impact devra également exposer «une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine».

C'est un ajout primordial, par lequel est transposé directement l'article 5 de la directive du 27 juin 1985 susmentionnée et aux termes duquel le pétitionnaire ou maître d'ouvrage devra établir les raisons de son choix.

Le contenu de l'étude d'impact est également redéfini par les dispositions réglementaires annoncées par la loi «Grenelle 2». Ainsi, le projet de décret susmentionné étoffe l'ancien article R. 122-3 du Code de l'environnement en précisant notamment que ce contenu devra être «proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine».

III. Renforcement de l'information et de la participation des citoyens

La loi «Grenelle 2» procède à un renforcement de l'information et de la participation des citoyens en matière d'étude d'impact.

A- Information du public

Les nouvelles dispositions du Code de l'environnement apportent des garanties en ce qui concerne l'information du public. D'une part, la nouvelle rédaction de l'article L. 122-1 du Code de l'environnement modifie quelque peu les mesures de publicité de l'étude d'impact et d'information du public. Il était déjà acquis que l'autorité compétente devait informer le public en mettant à sa disposition la décision d'octroi ou de refus de l'autorisation concernant le projet soumis à étude d'impact, ainsi que les conditions auxquelles elle peut être assortie, les mesures destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet et les lieux où peut être consultée l'étude d'impact.

Désormais, devront également être mises à la disposition du public les informations concernant le processus de participation de ce public.

D'autre part, la loi «Grenelle 2» renforce cette information des citoyens en élevant au rang législatif les mesures relatives à la mise à disposition de l'étude d'impact lorsque le projet n'est pas par ailleurs soumis à enquête publique. Déjà, depuis la mise en œuvre du décret n° 2006-578 du 22 mai 2006 relatif à l'information et à la participation du public en matière d'environnement, les études d'impact devaient être insérées dans les dossiers soumis à enquête publique lorsque cette procédure est prévue. Désormais, cette obligation prend place dans le nouvel article L. 122-1-1 du Code de l'environnement, renforçant leur influence.

De plus, le projet de décret du 27 juillet 2010 prévoit un article R. 122-5 aux termes duquel l'autorité compétente en matière d'environnement devra, dans les hypothèses de projets relevant d'un examen au cas par cas, publier sur son site internet la décision qu'elle prendra sur le point de savoir si le projet doit ou non faire l'objet d'une étude d'impact.

Enfin, l'information des citoyens est renforcée par l'obligation nouvelle, en matière

d'infrastructure de transports, de joindre à l'étude d'impact un résumé non technique présentant toutes les informations exigées par l'article L. 122-3.

B- Participation du public

Dans la droite ligne des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement (4), la loi «Grenelle 2» participe au renforcement de la participation du public en matière d'étude préalable. Ainsi, les dispositions de l'article L. 122-1-1 prévoient désormais que «les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage et l'autorité compétente pour prendre la décision». Sont ainsi transposées les dispositions de l'article 8 de la directive du 27 juin 1985, de même que les stipulations de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 (5).

C'est une avancée en matière de participation du public, même si elle est encore un peu frileuse. En effet, une telle «prise en considération» n'emportera pas nécessairement un

À NOTER
La nécessité de «prendre en considération» les observations et propositions du public est si mal définie qu'on peut se demander dans quelle mesure l'autorité compétente la respectera...

■ ■ ■ changement d'option de la part du maître d'ouvrage. En outre, à l'instar de la nouvelle obligation de «prise en compte», par les plans locaux d'urbanisme, des sché-

mas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux (6), cette nécessité de «prendre en considération» est si mal définie qu'on peut se demander dans quelle mesure l'autorité compétente la respectera.

IV. Renforcement du contrôle de l'administration

La loi «Grenelle 2» accroît la portée de l'étude d'impact en mettant en place un contrôle plus contraignant de l'administration sur les projets soumis à une telle étude.

A titre liminaire, il convient de signaler que le projet de décret datant du 27 juillet 2010 prévoit que l'autorité compétente en matière d'environnement pourra être, en fonc-

projets, soit le ministre chargé de l'environnement, soit la formation d'auto-ironnement du Conseil général ironnement et du développement (CGEDD), soit le préfet de la région ritoire de laquelle le projet doit être).

Autorité administrative doit son avis sur le projet

L'article L. 122-1 du Code de l'environnement prévoit ainsi deux hypothèses auxquelles le maître d'ouvrage doit saisir des autorités de l'Etat compétentes :

1. Le projet est soumis à étude d'impact. Le dossier comprenant cette étude ainsi que la demande d'autorisation est transmis à l'autorité compétente, qui devra valider;

2. Le projet relève de la procédure administrative simplifiée. Le maître d'ouvrage saisit l'autorité compétente, laquelle décidera s'il convient ou non de réaliser une étude d'impact. Le décret prévoit alors, dans l'article R. 122-5, que cette autorité dispose de pouvoirs, à compter de la réception d'un dossier complet, pour informer le pétitionnaire de la nécessité d'une telle étude.

Moyens de contrôle de la construction sont renforcés

D'après les articles L. 122-3-1 à L. 122-3-5 du Code de l'environnement, le régime de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement à tout projet soumis à étude.

Les agents assermentés ou habilités devront appliquer de ces dispositions,

contrôler la mise en œuvre des prescriptions dont était assortie la décision de l'autorité administrative compétente, d'une part, en inspectant à tout moment les lieux du projet, d'autre part, en obtenant communication de tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Il importe à cet égard de relever que le secret professionnel ne pourra leur être opposé (8).

À NOTER
Le point essentiel de la réforme réside dans l'instauration de nouvelles sanctions administratives, qui permettent une réelle efficacité de la décision de l'autorité administrative.

L'agent en charge de ce contrôle devra ensuite, en cas de manquement, établir un rapport à l'attention de l'autorité administrative compétente. Cette dernière met-

tra alors en demeure le maître d'ouvrage, qui aura eu copie du rapport et pourra faire des observations, de mettre en œuvre les prescriptions assignées dans des délais déterminés (9).

Dans l'hypothèse où rien n'est fait, l'autorité administrative pourra faire procéder d'office aux mesures prescrites, aux frais du maître d'ouvrage, en utilisant la procédure de consignation. Elle pourra également décider de suspendre l'exercice des activités jusqu'à la satisfaction complète des conditions préa-

lablement imposées. Le point essentiel de la réforme réside dans l'instauration de ces nouvelles sanctions administratives, qui permettent une réelle efficacité de la décision de l'autorité administrative. Il convient néanmoins de signaler que ces nouvelles dispositions ne sont pas applicables lorsqu'il existe déjà des polices administratives spécifiques (police des installations classées, police de l'eau...).

V. Conclusion

La réforme de l'étude d'impact prend place, comme il a été relevé, dans un vaste mouvement de prise de conscience. Il ne manque plus que la publication du décret en Conseil d'Etat, prévue par la loi, pour que soient enfin mises en œuvre ces nouvelles mesures, la réforme ne devant s'appliquer qu'aux projets dont le dossier de demande sera déposé à compter du premier jour du sixième mois suivant la publication de ce décret (10).

Néanmoins, il est à craindre que ces futures dispositions réglementaires (11) conduisent la France à ne pas se conformer intégralement à la directive de 1985, dès lors que certains projets pourront se retrouver exemptés de toute étude d'impact, contrairement aux exigences de la Cour de justice (12). ■

(4) « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement », Loi constitutionnelle n°2005-205 relative à la Charte de l'environnement, article 7.

(5) « Chaque partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération », Convention d'Aarhus, article 6, 8°.

(6) Nouvel article L. 111-1 du Code de l'urbanisme, introduit par la loi n°2010-788 d'engagement national pour l'environnement.

(7) Projet de l'article R. 122-1 du Code de l'environnement.

(8) Nouvel article L. 122-3-1 du Code de l'environnement.

(9) Nouvel article L. 122-3-4 du Code de l'environnement: il s'agit ici d'une compétence liée.

(10) Loi « Grenelle 2 », article 231.

(11) Annexe de l'article R. 122-4 du projet de décret précité.

(12) Julien Bétaille, L'étude d'impact environnementale et la loi « Grenelle 2 », Complément Territorial, décembre 2010, p.35.

CONFÉRENCE D'ACTUALITÉ
le 05 Avril 2011

Grenelle 2 Urbanisme

Quels impacts
sur vos pratiques ?



- > Déterminer les modifications apportées aux outils de planification
- > Connaître le calendrier d'application du Grenelle 2
- > Identifier les nouvelles obligations en matière de développement durable

Programme et bulletin d'inscription
disponibles sur demande

par mail : conferences@groupe-moniteur.fr
par téléphone : 01 40 13 33 64

FORMATIONS &
CONFÉRENCES
GROUPE MONITEUR