

COMPTE-RENDU DU SÉMINAIRE
« ACTUALITÉ DU DROIT DE L'URBANISME »
du GRIDAUH du 20 juin 2017

LE CHAMP D'APPLICATION
DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DES PROJETS D'OPERATIONS D'AMÉNAGEMENT
ET/OU DE CONSTRUCTION

Participants :

- Monsieur Philippe ROGIER : Sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques du Commissariat général au développement durable
- Monsieur Philippe LEDENVIC : Président de la formation de l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable
- Annie TIRARD-ROUXEL : Avocat à la cour
- sous la direction de Monsieur le professeur Etienne FATÔME.

A - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA REFORME DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE D'AOUT 2016 (présentation de monsieur PHILIPPE ROGIER)

I - L'origine des travaux

Une très large concertation a été organisée avant d'aboutir aux textes parus en août dernier.

Il y a d'abord eu, dans le cadre des travaux de modernisation du droit de l'environnement, un groupe de travail présidé par Jacques VERNIER portant sur l'autorité et l'évaluation environnementale.

Ce petit groupe de travail, qui associait les représentants des parties prenantes, a émis des propositions sur lesquelles nous nous sommes fondés pour rédiger les textes ultérieurs.

Son rapport, remis en avril 2015 à madame Ségolène ROYAL, est accessible sur internet.

Sur cette base, nous avons préparé une habilitation à légiférer par ordonnance, l'article en question résultait de la mission de Jean-Pierre DUPORT.

Il y a eu un travail interservice et interministériel poussé (notamment avec la DHUP sur les aspects d'aménagement), puis l'association du Conseil National de Transition Ecologique, prévue par la loi « croissance », dans le cadre d'une commission comprenant des aménageurs, a émis un avis favorable le 16 février 2016 et une consultation du public dont nous avons tenu compte.

II - Les objectifs de la réforme

Le premier objectif est de se rapprocher de la philosophie du droit de l'Union Européenne, de ses concepts et logiques.

Le deuxième objectif est d'améliorer la transposition du droit de l'Union Européenne en visant l'efficience du dispositif, c'est-à-dire que l'évaluation environnementale puisse se traduire par des mesures qui permettent de tenir compte de cette évaluation.

Le troisième objectif recherché est une certaine stabilité du droit.

Nous devons à la fois moderniser le droit de l'environnement et transposer la directive de 2014, et nous avons essayé d'atteindre ces deux objectifs par une seule réforme.

III - Les principales évolutions

1) L'entrée par projet

Nous avons jusqu'à présent une entrée par procédure ou par autorisation : tel projet est soumis à telle autorisation et cette autorisation fait l'objet d'une étude d'impact.

Dans un certain nombre de cas les deux coïncidaient, mais dans certains cas et, notamment, en urbanisme, ils ne coïncidaient pas nécessairement et nous avons donc essayé de privilégier l'entrée par projet.

2) Reprise des définitions de la directive (notamment, celles du projet et de l'évaluation environnementale).

C'est un bon principe, fixé par la Commission européenne, de reprendre les définitions des directives dans le droit national.

Débuter les textes par des définitions n'est pas une pratique très courante en droit français, mais elle a le mérite de nous « caler » dans le droit européen.

3) Le renforcement du contenu de l'autorisation des projets et la création d'une autorisation supplétive.

4) Le renforcement de l'examen au cas par cas

Ceci, dans une optique de simplification :

- basculement d'un certain nombre de projets qui étaient soumis à évaluation environnementale systématique vers le cas par cas,

- introduction de la faculté, prévue par la directive de 2014, d'indiquer dans la demande d'examen au cas par cas les mesures d'évitement et de réduction, ce qui permet au maître d'ouvrage de justifier, par ces mesures, le cas échéant, une dispense d'évaluation environnementale.

5) La consultation des collectivités et des groupements

Celle-ci a été introduite par la directive 2014.

6) Révision de la nomenclature de l'évaluation environnementale, notamment avec un peu plus de cas par cas (au lieu de l'évaluation systématique).

7) Enfin, l'introduction de procédures communes et coordonnées.

IV - Le processus d'évaluation

Nous avons repris l'idée de la directive qui est que l'évaluation environnementale ne doit pas se borner à la réalisation d'une étude d'impact, à la fin de l'élaboration du projet, puisque dans ce cas, l'étude d'impact ne sert pas à grand-chose.

L'objectif est de faire passer l'idée que l'évaluation environnementale est un processus à prendre en compte le plus en amont possible dans l'élaboration du projet, ceci afin d'avoir des projets ayant le moins d'impact possible sur l'environnement.

Le processus ne se borne pas à l'établissement d'une étude d'impact. En plus de l'étude de l'impact, il y a des consultations obligatoires (l'autorité environnementale, les collectivités territoriales et le public).

Par ailleurs, l'autorité compétente, pour autoriser le projet, doit examiner tous ces éléments (étude d'impact et avis résultant des consultations) et prendre une décision devant comporter un certain nombre de mentions.

V - L'autorisation des projets

Le contenu de l'autorisation des projets est précisé par la directive 2014/52 et nous l'avons repris dans le code de l'environnement (article L.122-1-1).

Il faut avoir présent à l'esprit que la notion d'autorisation (article L.122-1-I-3°) est plus large que la notion d'autorisation telle qu'on l'entend habituellement en droit français : une décision de création de ZAC, une déclaration d'utilité publique, une déclaration de projet, sont des autorisations puisqu'elles permettent de réaliser un projet.

Il est prévu que la décision doit être motivée, notamment au regard de l'étude d'impact et des consultations, et qu'elle comporte les prescriptions, les mesures et les caractéristiques du projet destinées à éviter, réduire ou compenser les effets négatifs notables.

On vise les mesures et caractéristiques du projet car il est possible que ce soit les caractéristiques mêmes du projet qui réduisent ou compensent les effets négatifs notables du projet sur l'environnement.

La décision comporte, enfin, les modalités de suivi des incidences du projet.

Cette autorisation ne peut pas être tacite puisqu'il faut qu'elle soit motivée.

VI - L'autorisation supplétive

Un cas a été beaucoup discuté au Conseil d'Etat (qui est sans doute marginal, compte tenu de la conception assez large de la notion d'autorisation.), à savoir le cas où il n'y a pas de régime d'autorisation existante.

Cela ne concerne pas le droit de l'urbanisme, puisque les autorisations d'urbanisme valent autorisations au titre de l'évaluation environnementale si elles comportent les mentions exigées.

En l'absence de régime d'autorisation existant, le projet est autorisé par une autorisation ad'hoc du préfet (article L.122-1-1-II).

VII - Actualisation et modification

La plupart du temps, les projets sont soumis à une autorisation, voire à plusieurs.

Le principe est que les incidences sur l'environnement du projet doivent être appréciées, lorsqu'il y a plusieurs autorisations, lors de la délivrance de la première autorisation.

Lorsque toutes les incidences n'ont pas pu être identifiées à ce stade, elles doivent l'être, au plus tard, lors de la dernière autorisation et l'étude d'impact de ces autorisations doit être complétée et actualisée pour qu'à la fin du processus décisionnel l'ensemble des impacts notables ait été évalué.

S'agissant des extensions et modifications de projet, le principe qui nous a guidé (il n'y a pas d'évolution fondamentale) est que c'est la responsabilité première du maître d'ouvrage d'apprécier si la modification est susceptible d'impact négatif notable, sauf lorsque les modifications dépassent en elles-mêmes un seuil ou entraînent le dépassement d'un seuil.

Mais, dans la plupart des cas, c'est le maître d'ouvrage qui, en première approche est le mieux placé pour apprécier.

La différence entre actualisation et modification est la suivante :

- l'actualisation s'applique quand un projet n'a pas encore obtenu toutes les autorisations nécessaires,
- en revanche, lorsque le projet a reçu toutes les autorisations nécessaires, mais que des modifications ou des extensions de ce projet sont projetées, dans ce cas, ce sont les dispositions concernant les modifications qui s'appliquent.

On a exclu, comme cela était déjà le cas, les travaux d'entretien, de maintenance et les grosses réparations.

VIII - Les procédures communes et coordonnées

C'est une nouveauté.

L'objectif est d'avoir un seul rapport et une seule consultation pour un plan/programme et un projet, mais à condition de respecter les obligations découlant des deux directives.

Un rapport venant à l'appui d'une procédure commune ou coordonnée concernant à la fois un plan/programme et un projet, doit respecter à la fois la directive plan/programme et la directive projet.

Lorsque la procédure est simultanée, on parle de procédure commune.

Si elle est décalée dans le temps, on parle de procédure coordonnée.

Cette procédure peut porter à la fois sur un plan/programme et un projet ; elle peut porter sur plusieurs projets ou sur la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme (ou la modification d'un plan/programme) et un projet.

B - LA NOTION DE PROJET (présentation de monsieur Philippe LEDENVIC)

I - PREAMBULE

1) L'autorité environnementale du CGEDD

Son nom officiel d'après le décret est la « formation d'autorité environnementale du CGEDD » (Conseil général de l'environnement de développement durable).

Nous sommes une formation collégiale, adossée au CGEDD, mais qui a des caractéristiques propres, spécifiques, qui lui garantissent une indépendance par rapport au CGEDD.

Elle a été créée en 2009 car, à partir de 2007, le ministère de l'environnement est devenu un ministère très complet avec de multiples compétences et qu'il était ennuyeux que pour les projets du ministère de l'écologie, ce soit ce même ministère qui donne son avis sur l'évaluation environnementale.

Il a donc fallu créer une entité indépendante qui puisse s'exprimer sur tous les projets qui impliquent le ministre ou ses services.

Au début, quand cette identité a démarré, elle n'avait pas beaucoup de membres (une petite dizaine), puis ce nombre s'est élevé à 13 puis 17.

L'optimum est entre 13 et 17 membres.

Deux tiers sont des membres permanents (inspecteurs généraux et ingénieurs généraux du ministère qui font des missions pour le ministre mais sur d'autres sujets) et un tiers sont des personnalités qualifiées externes qui sont des personnalités bien connues du monde de l'environnement en France, voire au-delà des frontières.

Cette formation d'autorité environnementale n'est pas une autorité administrative indépendante au sens juridique, mais elle a une indépendance de fait qui est garantie par plusieurs processus.

Tout d'abord, nous sommes tous nommés membres par le ministre, intuitu personae.

Les membres permanents sont permanents et sont donc assurés de demeurer s'ils ne demandent pas à partir.

Les membres associés sont renouvelés tous les trois ans mais un certain nombre de membres associés sont renouvelés plusieurs fois sans que cela pose de difficulté.

Tous les dossiers à enjeux sont rapportés par des binômes et l'on fait attention à ce que ce soit des binômes différents à chaque fois pour avoir des personnes complémentaires d'avis différents.

On a un processus unique à l'AE qui est une relecture et une délibération collégiale qui aboutit à un consensus de tous les membres présents.

Enfin, les avis de l'AE sont mis en ligne, dans la foulée, de la délibération.

2) Sur les projets, qui est compétent ?

L'AE est compétente si le ministre doit approuver une des autorisations du projet ou si la maîtrise d'ouvrage est assurée par un service du ministre ou par un établissement public sous tutelle du ministre.

En particulier, il s'agit des projets routiers portés par les DREAL, les projets portés par la SNCF, certains projets portés par RTE (là, en l'occurrence, c'est la décision ministérielle qui intervient), les décisions ministérielles en site classé, s'il y a des décrets.

Le CGDD (l'équipe de Philippe ROGIER) est compétent pour les projets portés par d'autres ministres.

Enfin, dans tous les autres cas, l'autorité environnementale compétente est le préfet de région, avec l'appui de la DREAL.

Il y a une petite exception qui est que lorsqu'un projet a fait l'objet d'un débat public et qu'il ne relève pas de la compétence de l'AE par ailleurs, il est traité par une autre entité qui s'appelle « les missions régionales d'autorité environnementale » qui reproduisent à l'échelon local le modèle de l'autorité environnementale (exemple, la 3^{ème} ligne de métro de Toulouse qui a fait l'objet d'un débat public et est portée par la collectivité locale).

Un projet de ZAC ne relève de la compétence de l'AE que si une partie des composantes du projet concerne le ministre directement ou indirectement.

La plupart du temps, il s'agit de ZAC autour de gares ou de pôles d'échanges multimodaux ou avec un tronçon de route du réseau routier national.

Il est donc très important de déterminer quel est le projet, puisque cela permet de déterminer qu'elle est l'autorité compétente.

Ainsi, pour qu'un projet relève de la formation d'autorité environnementale du CGEDD, il faut qu'une des composantes du projet concerne le ministre de l'écologie.

II- LA DÉFINITION DU PROJET

1) La définition du projet dans l'ordonnance.

L'ordonnance a repris in extenso la définition du projet figurant dans la directive.

Ensuite, il y a dans l'ordonnance une précision qui est que lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou paysage, « *il doit être appréhendé dans son ensemble...* » (c'est la jurisprudence européenne qui l'impose), « *y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace, [les deux termes sont extrêmement importants] et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité* ».

Je veux attirer votre attention sur le fait que cette interprétation, ce texte, découle de la directive européenne sur les projets, depuis de nombreuses années.

Le problème, c'est que l'interprétation française, la traduction française, n'a pas totalement respecté cet esprit pendant de nombreuses années.

Depuis 2014, à l'AE, nous nous sommes aperçus qu'on avait un problème pour faire une application cohérente du droit européen (à partir du projet de la gare de Montpellier).

C'est à partir de cette époque là qu'on a abandonné la notion de « *programme de travaux* » dans les avis de l'AE pour utiliser, dans ces avis, la notion de « *projet* ».

Un guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016, concernant, notamment, la notion de projet, est en cours d'élaboration* .

2) Comment définit-on un projet sur le plan théorique ?

La question qu'on se pose d'abord, systématiquement, est : quels sont les objectifs du projet ?

Ceux-ci ne sont pas toujours clairement définis.

La deuxième question est : les fonctionnalités du projet correspondent-elles aux objectifs affichés ?

Ce n'est pas toujours le cas non plus.

C'est en fonction des fonctionnalités recherchées qu'on arrive à déterminer ce qui est ou non dans le projet.

C'est une analyse au cas par cas qui nécessite une analyse poussée par le maître d'ouvrage et, dans chaque cas, nous nous livrons à une analyse critique de l'analyse du maître d'ouvrage.

J'ai listé un certain nombre de fonctionnalités et dans certains cas il y en a plusieurs qui ne sont pas toujours cohérentes les unes avec les autres :

* Ce guide, paru en août 2017, est consultable sur le site du ministère : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9matique%20-%20Guide%20d%E2%80%99interpr%C3%A9tation%20de%20la%20r%C3%A9forme%20du%203%20ao%C3%BBt%202016.pdf>

- les fonctionnalités ferroviaires (ligne de voie ferrée et gare),
- les fonctionnalités routières,
- en terme d'aménagement urbain (au sens large),
- le réseau électrique,
- le projet hydraulique (ayant parfois pour objectif de renaturer un cours d'eau ou parfois d'éviter des inondations).

L'entrée par projet est une entrée cruciale, y compris pour définir les compétences de l'AE.

Par ailleurs, la définition du projet emporte de nombreuses conséquences, notamment en ce qui concerne le contenu de l'impact pour définir les effets directs, indirects et les effets cumulés avec les autres projets existants.

3) Exemples

Les cartes localisant les projets cités sont annexées à la fin du compte rendu.

3.1 - Saint Jean Belcier (Bordeaux)

L'AE a rendu un avis sur la création de la ZAC en septembre 2013. L'étude d'impact portait sur l'ensemble du projet qui incluait la gare et l'ensemble des aménagements urbains.

Depuis, nous avons été saisis une dizaine de fois, sur des demandes au cas par cas, concernant des sous-ensembles sur certains îlots.

A chaque fois, nous avons considéré, parce qu'il n'y avait pas eu de modification par rapport au dossier initial, qu'il n'y avait pas lieu à modification de l'étude d'impact.

En clair, nous avons dit « *votre projet est bien soumis à étude d'impact parce qu'il fait partie de la ZAC, mais il n'y a pas lieu à actualisation de l'étude d'impact car il n'y a pas eu de changement* ».

Il y a eu une exception récente, sur un îlot dont la caractéristique était que le site était pollué, ce qui n'avait pas été identifié dans l'étude d'impact d'origine.

Ceci pour illustrer le fait que lorsqu'on a une approche par projet, lorsque l'étude d'impact a été bien faite, cela permet de passer toutes les étapes avec la même étude d'impact sans refaire une nouvelle procédure.

3.2 - Lyon Part Dieu

Dans le dossier, les choses étaient présentées clairement.

Il était indiqué qu'il y avait deux projets : le projet pôle d'échange multimodal à la Part-Dieu (à droite, il y a la restructuration de la gare et celle du parvis qui fait partie du pôle d'échange multimodal) et le projet de création de la ZAC qui, lui, inclut tout un ensemble de bâtiments.

Ce qui nous avait été dit, au tout début, c'est qu'il y avait deux projets.

Nous avons rendu un avis sur la création de la ZAC, puis nous avons vu arriver, à peu près à un mois d'intervalle, des dossiers sur le pôle d'échange multimodal.

Nous avons vu aussi arriver des composantes qui étaient à cheval entre les deux et nous avons commencé à poser la question de savoir si ces composantes faisaient partie du projet de pôle d'échange multimodal ou du projet de ZAC.

Nous n'avons pas pris de position doctrinaire sur la notion de projet mais, petit à petit, nous avons rendu des avis qui montraient qu'il fallait considérer qu'il y avait un seul projet.

Au début, l'initiative qui a été prise a été de considérer qu'il y avait deux projets voisins mais, dans l'approche programme de travaux initial, les dossiers avaient abordé l'analyse des impacts du programme de travaux.

C'est-à-dire que non seulement il y avait l'analyse de l'impact du projet, mais quand on avait le programme de travaux, il y avait aussi une composante du dossier qui regardait l'approche globale du projet au niveau du programme de travaux.

C'est petit à petit que les choses ont commencé à se rapprocher entre les deux projets.

3.3 - ZAC Flaubert à Rouen

Nous avons été saisis d'abord sur la création, puis sur la réalisation de la ZAC FLAUBERT à Rouen, à deux ans d'intervalle.

En fait, il est apparu, surtout au stade de la réalisation, que le projet était très lié avec un projet routier qui est les nouveaux accès au pont Flaubert.

En fait, au début, on a considéré la création de la ZAC comme un projet qui a été traité en tant que tel.

Au fur et à mesure, il apparaissait de façon de plus en plus claire que ce projet était lié aux accès au pont Flaubert.

Au début on a considéré sans aucune difficulté que c'était le même programme de travaux et puis c'est dans l'avis concernant les accès au pont Flaubert qu'on a été amené à considérer que l'ensemble ne constituait qu'un seul projet.

Mais, vous allez voir, il y a des exceptions à cette analyse là.

3.4 - Ligne 17 du Grand Paris et ZAC du Triangle de Gonesse

A deux mois d'intervalle, nous avons été saisis d'une part, de la ligne 17 du projet du GRAND PARIS et d'autre part, de la création de la ZAC DU TRIANGLE DE GONESSE.

Sans artifice, j'ai extrait deux cartes des études d'impact concernées.

Concernant la ligne 17, on vous parle d'une ligne avec une gare en plein champ.

Si vous regardez le point de la gare dans le projet présenté, il n'y avait aucune voirie permettant d'accéder à la gare.

Et puis à côté, vous voyez la ZAC DU TRIANGLE DE GONESSE.

Nous avons considéré que la gare et la ZAC étaient absolument indissociables, puisque la gare avait été positionnée dans la logique de desserte de la ZAC et que, par conséquent, il n'y avait aucun sens à considérer que ces deux choses ne faisaient pas partie du même projet.

C'est vrai que cela pose des questions redoutables en terme de procédure.

La question est de savoir à partir de quel moment on parle de la gare.

Si vous parlez de la ligne 17 sans la gare, cela fait un peu curieux, ceci d'autant plus que l'une des finalités de la gare, c'est d'aller desservir tous les mouvements nécessaires pour faire fonctionner la ZAC dans laquelle il y a EUROPACITY.

Ne pas parler, à l'inverse, de la ZAC au moment où l'on parle de la ligne 17 et de la gare, cela n'a pas de sens non plus.

Nous avons été très fermes et c'est dans tous les avis que nous avons rendus et que nous rendrons (on va être saisi du dossier loi sur l'eau de la ligne 17), nous considérons que l'étude d'impact présente une anomalie grave.

En plus, vous savez sans doute que la ZAC n'est autorisable, au titre du SDRIF, que si se réalise et se met en place un moyen de transport lourd, ce qui veut bien dire qu'on ne peut pas faire la ZAC sans la gare.

Donc, pour nous, il y a un projet : la gare dans la ZAC, c'est un projet.

Pour EUROPACITY, pour lequel il y a eu un débat public, à peu près au même moment, il a été considéré qu'EUROPACITY, dans le même moment, faisait partie du projet de ZAC, il n'y avait donc pas de doute sur le lien ZAC/EUROPACITY, sauf qu'il n'y avait pas la gare.

3.5 - Gares de Montpellier et de Nîmes

Nous allons rentrer dans les difficultés.

Nous avons été saisis, à deux ans d'intervalle, sur les deux gares de Montpellier et gare de Nîmes.

Vous allez voir que la définition de projet recèle des pièges et des difficultés et qu'on ne peut pas avoir de définition évidente de cette notion.

Je pense que vous savez qu'en 2005 a été autorisé le contournement à grande vitesse de Nîmes et Montpellier (ligne en construction qui doit être quasiment terminée et qui permet de contourner Nîmes et Montpellier par le Sud et puis qui va vers Perpignan, Béziers, etc.).

Il se trouve que le choix qui a été fait à l'époque, c'est d'autoriser la ligne sans les gares.

Et donc, nous avons été saisis sur les gares : d'abord, la gare de Montpellier.

Tout d'abord, nous avons dit, en ce qui concerne la gare de Montpellier et cela a beaucoup choqué à l'époque, qu'il ne pouvait pas y avoir de gare sans ligne.

Cela paraît évident, mais il se trouve que dans l'étude d'impact, on avait l'impact de la gare, mais sans la ligne.

Mais en termes de fonctionnalité ferroviaire, nous sommes absolument inflexibles et considérons qu'il est inenvisageable qu'il y ait une gare sans une ligne.

Nous l'avons dit fermement sur la gare de Montpellier mais nous avons été obligés de le redire de la même façon sur la gare de Nîmes.

Mais là, effectivement, ce qui vous intéresse, je le pense, c'est que pour la gare de Montpellier il a été assuré dès le début par l'agglomération de Montpellier et la SNCF que la gare était au cœur d'un développement urbain majeur de part et d'autre de la ligne et qu'il y avait également un développement routier majeur (en parallèle de la ligne).

En clair, il y avait un choix qui avait été fait par le maître de l'ouvrage de l'époque qui était de considérer que tout ce qui était aménagement spatial, était de la responsabilité de la ZAC et quand nous avons vu arriver l'étude d'impact de la gare, la gare apparaissait comme un cube posé, en suspension et donc sans impact.

Nous n'avons pas aimé. D'ailleurs, notre avis est connu et il faut savoir qu'il fait l'objet d'une procédure européenne.

Nous avons dit, dans notre avis, que la gare n'était pas dissociable de la ZAC.

Il faut savoir que, par exemple, les terrains du parking de la gare étaient intégrés dans la ZAC.

Il n'y avait donc pas de sens à considérer que la gare ne faisait pas partie du projet.

Cela a suscité pas mal de réactions à l'époque.

Un an après, l'Etat nous a questionnés sur Nîmes, par le biais d'un cadrage préalable, sur le périmètre du projet.

On nous explique qu'en rouge, il y a la gare, la ligne, les parkings et les accès routiers, et plusieurs zones (au début, il y en avait deux ou trois) d'extension progressive de l'urbanisation.

Au début, on nous disait que l'une était liée à la création de la gare et que la deuxième interviendrait plus tard, qu'elle était indirectement liée à la création de la gare et que la troisième interviendrait beaucoup plus tard (dans la partie située au Nord) et qu'elle se ferait peut-être s'il y avait confirmation d'un projet d'aménagement.

On nous a posé la question : « *Pour vous, quelle est la définition du projet ?* »

Nous avons eu beaucoup de difficulté à répondre parce que les explications du maître d'ouvrage étaient imprécises sur la consistance de ces projets urbains.

Il a été répondu à la question en, finalement, renversant la logique.

Il faut savoir qu'il y a du NATURA 2000 partout.

Nous avons dit : attention, si vous faites des aménagements dans un site NATURA 2000, il faudra pouvoir démontrer que cela remplit les trois conditions de la directive, c'est-à-dire qu'il y a un intérêt public majeur à le faire, qu'il n'y a pas d'alternative et que vous prévoyez des mesures de compensation adaptées.

Pour nous, la question de l'intérêt public majeur avait déjà été traitée implicitement sur la ligne, puisque cela avait fait l'objet d'une notification à la Commission européenne, la ligne étant considérée comme ayant un intérêt public majeur.

Donc, le raisonnement a consisté à dire que, pour nous, tout ce qui est lié directement à la gare fait partie du même projet et peut donc justifier d'un intérêt public majeur permettant sa résiliation dans une zone NATURA 2000.

Le choix qui a été fait par la SNCF et les collectivités dans le dossier qui nous a été présenté, en décembre dernier, a consisté à définir le projet au strict minimum.

Nous avons beaucoup discuté au sein de l'autorité environnementale et nous avons estimé qu'on ne pouvait pas remettre en cause les déclarations des maîtres d'ouvrage.

Lorsque ceux-ci vont faire des aménagements, ils devront justifier qu'ils les font dans un site NATURA 2000.

Mais, nous avons considéré qu'effectivement, le projet c'était la gare et la voirie et que le reste (l'ensemble des deux terrains a été « ZADé ») était un effet indirect de la gare (qui doit être apprécié).

On a accepté l'idée que, pour ce qui concerne le projet, on n'allait pas plus loin.

3.6 - Examen au cas par cas de gares du GRAND PARIS.

Dans un examen au cas par cas, il est compliqué de déterminer si on doit prendre en compte ou pas les aménagements urbains.

A Saint-Denis Pleyel, on a pris une décision en considérant qu'effectivement, la gare toute seule (mais branchée sur la ligne) pouvait être considérée comme le projet.

Tel que le permis de construire avait été déposé (voyez en rouge, là, le petit bâtiment), la gare devait être considérée comme faisant partie du projet de ligne et, en conséquence, on n'a pas demandé d'étude d'impact ou d'actualisation de l'étude d'impact.

Et on savait qu'il y aurait une ZAC autour de Saint Denis Pleyel. Et il était annoncé, qu'au stade de la création de la ZAC, il y aurait peut-être des questions sur l'évolution de la gare.

L'étude d'impact de la création de la ZAC devra porter sur la ZAC et, le cas échéant, les modifications apportées à la gare.

La difficulté sera de déterminer quelle sera l'autorité compétente sur la ZAC, dans ce cas-là.

4) Questions

4.1 - Première question -

Professeur FATÔME :

Tenez-vous compte du fait que la loi sur le GRAND PARIS prévoit que dans un périmètre donné autour de la gare, l'établissement public du GRAND PARIS est compétent pour réaliser des opérations d'aménagement ? En déduisez-vous que les opérations d'aménagement réalisées dans ce périmètre font nécessairement partie du même projet que la gare ?

Philippe LEDENVIC :

Nous avons essayé, dans tous les projets de ligne, que les dossiers traitent des aménagements envisagés.

Je dois pouvoir vous dire qu'aucune des études d'impact du GRAND PARIS n'a développé cette question.

C'est vrai tant sur la ligne 17 (pour laquelle nous avons clairement indiqué qu'il était impensable de traiter cette ligne sans traiter la ZAC DU TRIANGLE DE GONESSE) que sur les autres.

4.2 - Deuxième question

Elsa SACKSICK :

L'article 6 de l'ordonnance du 3 août 2016 prévoit que les dispositions de l'ordonnance s'appliquent aux projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale systématique pour lesquels la première demande d'autorisation est déposée à compter du 16 mai 2017.

Il a été répondu par le ministère que dans le cadre d'une ZAC, le dossier de création de ZAC constitue la première demande d'autorisation.

Voilà donc la problématique suivante : Une ZAC est autorisée avant le 16 mai 2017 et un permis de construire de plus de 40.000 m² de surface de plancher demandé après le 16 mai 2017.

Est-ce que l'on considère que le permis de construire est la suite de la ZAC (puisque cela fait partie du même projet) et dans ce cas-là je n'applique pas les règles nouvelles concernant le contenu de l'étude d'impact (qui est jointe au dossier de demande de permis de construire) et j'applique donc les anciennes dispositions relatives au contenu de l'étude d'impact ?

Dans cette hypothèse, je prends un énorme risque, compte tenu de l'existence de la directive 2014.

Ou est-ce que je considère qu'en réalité, j'ai un seul projet mais que la demande de permis de construire est une autre première demande d'autorisation concernant la construction, ce qui permet d'expliquer pourquoi j'applique les nouvelles dispositions de l'article R.122-5 du code de l'environnement ?

J'ajoute que si je prends le caractère global, ce caractère global est issu des nouvelles dispositions et que je ne peux donc pas l'appliquer si la première demande d'autorisation a été déposée avant le 16 mai 2017.

Philippe ROGIER :

Il faut regarder ce point précisément.

Le bâtiment projeté était-il bien prévu et ses effets étudiés dans le cadre de l'étude d'impact de la ZAC ?

Elsa SACKSICK :

Oui. En revanche, ce n'est pas une composante au sens de la rubrique 39 et il ne peut donc pas bénéficier de l'étude d'impact de la ZAC puisque de toute façon il y a des actualisations à faire, le projet n'étant pas suffisamment précis.

Par ailleurs, il y a aussi une autorisation environnementale unique qui doit être obtenue.

Il y a donc une évaluation environnementale à faire. La question ne se pose pas sur ce point mais sur le contenu de l'étude d'impact (article R.122-5 du code de l'environnement ancien ou actuel).

Philippe LEDENVIC :

Voilà comment on réagit dans ce genre de situation.

On regarde dans le détail la date du dépôt de la première demande d'autorisation et notre interprétation conduit à appliquer l'ancienne réglementation.

Cependant, les modifications sur le contenu de l'étude d'impact ne sont pas énormes.

Ce qui est important, c'est de déterminer s'il y a ou non nécessité d'une actualisation de l'étude d'impact.

Lorsque l'on voit arriver des dossiers dont l'étude d'impact est ancienne (par exemple, 2007, voire avant) et que l'on vient à l'enquête publique sans que le dossier ait été actualisé, on se dit qu'il y a quand même un problème. On ne peut pas aller à l'enquête publique sur la 2^{ème} ou la 3^{ème} autorisation sans avoir actualisé au moins a minima le dossier.

Et c'est là que l'on peut se poser la question, effectivement, de savoir si on prend l'ancien article R.122-5 ou le nouveau.

J'aurais tendance à dire, sur le plan juridique, que l'on prend l'ancien article R.122-5 mais il n'y a pas tant de différences entre cet ancien article et le nouveau.

Philippe ROGIER :

Dans l'ancien dispositif, à l'appui de la demande d'autorisation loi sur l'eau, on pouvait fournir seulement le document d'incidence et non pas l'étude d'impact actualisée.

Désormais, il faut actualiser l'étude d'impact.

Dans le cas cité, il y a un travail d'actualisation de l'étude d'impact et la question de l'application de l'ancien article R.122-5 ou du nouvel article R.122-5 apparaît secondaire par rapport à la question de l'actualisation d'étude d'impact.

Philippe LEDENVIC :

Il y a un détail que j'avais oublié qui est que les quelques modifications qui sont dans le nouvel article R.122-5 découlent de la directive de 2014 qui devait être transposée en 2017 (le 16 mai 2017).

4.3 - Troisième question

Catherine LE TAHN (société du GRAND PARIS) :

La position du GRAND PARIS, établie en accord avec son ministère de tutelle, est que notre projet c'est la ligne, comprenant la gare, parce que les lignes sont déclarées d'utilité publique.

Aujourd'hui, la position est que les lignes du GRAND PARIS EXPRÈS sont exonérées des dispositions sur l'évaluation environnementale car les premières autorisations sont intervenues avant le 16 mai 2017 puisqu'il s'agit des déclarations d'utilité publique.

Pour nous, la notion de projet est totalement liée à la notion de déclaration d'utilité publique.

En ce qui concerne la ligne 17, pour nous, le projet c'est la ligne et la gare.

La société du GRAND PARIS n'est pas l'aménageur de la ZAC GONESSE et nous n'avons pas d'élément sur celle-ci.

De même, la gare Saint Denis Pleyel n'est pas un projet en soi, c'est une composante de la ligne 16 qui a été déclarée d'utilité publique, qui est la première demande d'autorisation.

Et l'autorité environnementale a un petit peu acquiescé, puisqu'elle a dit « *vous n'avez pas besoin d'une actualisation d'étude d'impact* ».

Pour nous, il y a une différence d'interprétation par l'autorité environnementale de la notion de projet, comme le montre ce qui s'est passé pour Saint Denis Pleyel et ce qui s'est passé pour la ligne 17.

Je rajoute un dernier exemple qui est l'avis qui a été rendu sur la gare d'Orly où l'autorisation a été demandée par ADP, mandatée par la société du GRAND PARIS.

Là, vous avez rendu le même avis qui était que la gare était une composante du projet de la ligne 14 Sud et qu'il n'y avait donc pas besoin d'une évaluation environnementale complémentaire.

La position de la société du GRAND PARIS, cohérente et confortée par l'analyse du Conseil d'Etat, est que nous ne sommes pas concernés par les nouvelles dispositions puisque l'autorisation est la DUP, demandée avant le 16 mai 2017.

Philippe LEDENVIC :

Ce raisonnement a été entendu pendant des années sur Notre Dame des Landes.

Il n'est pas besoin de rappeler l'exégèse du processus et de la tentative de régularisation qui a été faite sur le sujet.

L'idée avancée était que Notre Dame des Landes était un aéroport et une route d'accès à un aéroport et c'est tout.

La Commission européenne a considéré les choses autrement.

L'interprétation française est basée sur une jurisprudence française qui a méconnu la directive projet pendant 15 ans.

Ce choix va devoir être porté et géré pendant plusieurs années à l'occasion des nouvelles autorisations successives.

Je ne sais pas si actuellement beaucoup de travaux peuvent être réalisés à proximité de la gare de Gonesse.

Il y a une décharge qui reste à traiter et je ne sais pas si la DUP donne une quelconque autorisation pour faire quoi que ce soit là-dessus.

Les accès à la gare de Gonesse ne sont pas non plus dans la DUP de la ligne 17.

Philippe ROGIER :

La notion de projet figure dans la directive depuis que la directive existe et ce n'est pas parce qu'elle n'a été formalisée en droit français qu'en août 2016 que les projets qui ne sont pas soumis à la nouvelle réglementation ne sont pas des projets au sens de la directive.

C'est bien là la difficulté.

La circonstance que pour les projets du GRAND PARIS ce soit les dispositions antérieures à l'ordonnance du 3 août 2016 qui s'appliquent, n'empêche pas qu'à la fin des autorisations, il faut que l'ensemble des impacts ait été évalué, ce qui suppose qu'à un moment ou un autre les études d'impact aient été actualisées.

Professeur FATÔME :

Lorsque je me rapporte au texte, je lis « *lorsque un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages et autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble* ».

J'ai tendance à considérer que ce qui importe, c'est de savoir, à un moment X, quel est véritablement le projet.

Je veux bien que constitue un projet, une ligne et une gare si l'on n'imagine pas un quelconque projet d'aménagement à proximité.

Mais si, dès le départ, on sait qu'il y a une ligne, une gare et un projet d'aménagement autour de la gare, je crois qu'il est difficile, eu égard à la lettre du texte, de ne pas considérer que l'on est en présence d'un projet qui doit être appréhendé dans son ensemble.

Je trouve que la notion de projet est une idée à la fois très séduisante et redoutable.

Elle est très séduisante parce qu'elle paraît intelligente.

Mais, malheureusement, on est bien obligé de constater que le périmètre du projet laisse place à un certain arbitraire.

Vous avez présenté les choses en laissant entendre que, fondamentalement, les maîtres d'ouvrage avaient la responsabilité du choix du périmètre de leur projet.

Jusqu'où sont-ils libres ?

Et si l'on s'aperçoit, rétrospectivement, qu'ils ont eu une conception trop restrictive de leur projet, que se passe-t-il ?

Philippe LEDENVIC :

La réponse à l'absurde à la question c'est que, pour la gare de Nîmes, la SNCF a, in fine, reconnu que le projet c'était au moins la gare, la ligne, le parvis et les accès et que sans l'accès, la gare n'est pas fonctionnelle.

Je note que ce n'est pas le cas de la ligne 17 du triangle de Gonesse où il y a une gare qui n'est pas fonctionnelle.

Une gare, sans moyen d'accès, sans parking, etc., ça ne s'appelle pas une gare.

Dans l'avis rendu sur la ligne 17 on n'a pas voulu définir quel était le projet mais on a relevé a minima les éléments qui devaient en faire partie.

Intervention :

Pour Notre Dame des Landes, je crois que les procédures nationales ont bien été appliquées.

Mais ce que nous indiquait la commission, c'est que n'ont pas été étudiés les effets cumulés de l'ensemble des projets.

Il y avait plusieurs projets mais leurs effets cumulés devaient être étudiés (par exemple, il y a un problème si le projet de tramway passe sur les terrains réservés en mesure compensatoire).

On a obtenu la régularisation en évaluant les effets cumulés, mais cette régularisation ne va pas pouvoir être faite sur tous les projets.

Philippe LEDENVIC :

Dans l'ancienne réglementation, le cas de figure que vous évoquez était prévu.

Il était dit que pour les programmes de travaux à réalisation simultanée, tout devait être traité dans la même étude d'impact et qu'en revanche, si la réalisation était échelonnée dans le temps, il y avait une appréciation du programme de travaux et, après une mise à jour, une actualisation de l'étude d'impact.

Maintenant, cela n'a plus le même nom puisqu'il n'y a plus de programme de travaux, et c'est pour cela qu'on a insisté sur la notion d'actualisation d'étude d'impact.

Je pourrais vous citer des avis que l'on a rendu pour lesquels il y avait toute une partie du projet qui n'était pas encore bien connue.

Et lorsqu'on regarde des ZAC on est bien conscient du fait qu'il y a une phase 2 et une phase 3 peu définies et on l'accepte volontiers.

En clair, c'est bien au niveau de l'actualisation de l'étude d'impact que l'on s'attendra à voir, après, des réponses aux questions que l'on n'a pas eu la première fois.

Mais c'est vrai que la discipline nouvelle du projet (et la jurisprudence est très claire là-dessus) peut imposer qu'en terme d'étude d'impact du projet, on ait affaire à plusieurs maîtres d'ouvrage ensemble.

La mise en œuvre est compliquée mais je vous explique juste que c'est la jurisprudence européenne et que l'on est obligé de vivre avec ça.

Intervention du public :

Imaginons que l'on ait un projet, constitué d'une ZAC et qu'un peu plus loin il y ait un projet, décalé dans le temps, d'un promoteur immobilier, et qu'un peu plus loin la commune ait un projet, également décalé dans le temps de quelques mois, comment fait-on ? S'attend-on les uns les autres ? A quel moment suis-je dans un projet global qui intervient de Bécon jusqu'à Paris ?

Philippe LEDENVIC :

Nous sommes bien conscients des complexités et c'est un problème que l'on doit gérer ensemble puisqu'il découle de la jurisprudence européenne et des définitions.

Cela veut dire que chaque cas est un cas complexe et les questions sont : quels sont les objectifs du projet ?

L'idée est d'identifier les objectifs et les fonctionnalités.

Nous essayons de faire notre interprétation au vu de la connaissance que nous avons de la jurisprudence européenne.

Intervention du public :

Dans le contenu de l'étude d'impact, il y a une rubrique qui est l'analyse des effets cumulés du projet avec les effets des autres projets connus.

Est-ce que cette notion ne permet pas de limiter la notion de projet, puisque de toute façon, à proximité d'un autre projet dont il a été décidé qu'il était distinct, les effets cumulés des deux projets sont examinés ?

Dans la fiche que vous présentez ici, on n'est pas très éloigné de l'ancienne jurisprudence, puisque vous évoquez la fonctionnalité et que dans l'ancienne jurisprudence on avait déjà cette notion de fonctionnalité dans le programme de travaux.

Tous les acteurs sont de bonne volonté.

Aucun promoteur ne veut échapper à ses obligations mais chacun veut sécuriser son projet et décrire les effets de son projet sans décrire le projet de voirie situé à 2 km de là où le projet d'un autre promoteur sur un terrain voisin.

La difficulté est que lorsqu'on a une évaluation très globale, une multitude d'autorisations vont se rattacher à celle-ci et que, dans la mesure où les autorisations doivent prescrire des mesures « ERC » (évitement, réduction et compensation) comment les prescrire : de façon solidaire à l'ensemble des maîtres d'ouvrage, à chacun des maîtres d'ouvrage, et qu'en est-il lorsqu'il y a des mesures ERC transversales ?

S'agissant de l'entrée en vigueur de la réforme, prévoir l'entrée en vigueur postérieurement à la demande de la première autorisation revient à reporter à une longue échéance l'entrée en vigueur réelle de celle-ci, alors que ladite réforme a pour objet de transposer la directive 2014.

C - DIVERS POINTS PARTICULIERS (présentation d'Annie TIRARD-ROUXEL)

I - LA MODIFICATION OU L'EXTENSION D'UN PROJET (article R.122-2-II)

1) Le champ d'application de l'article R.122-2-II

Dans sa rédaction résultant du décret d'août 2016, avant sa modification par le décret du 25 avril 2017, l'article R.122-2-II prévoyait qu'il concernait les projets réalisés ou en cours de réalisation (il incluait donc les projets déjà achevés).

Actuellement, dans sa rédaction résultant du décret du 25 avril 2017, l'article R.122-2-II ne vise plus que les projets déjà autorisés, sans préciser s'il s'agit des seuls projets en cours de réalisation ou, également, des projets déjà réalisés.

Se pose donc la question fondamentale de savoir si l'article R.122-2-II concernant les modifications ou extensions de projets déjà autorisés s'applique aux projets achevés ou s'il s'applique aux seuls projets en cours de réalisation.

Ainsi, dans une ZAC achevée depuis 30 ans, avec des constructions achevées également depuis 30 ans, si deux maîtres d'ouvrage à l'intérieur de cette ZAC, sur des terrains éloignés, décident de réaliser l'un un nouvel immeuble de 8.000 m² et l'autre un nouvel immeuble de 4.000 m², considérez-vous que c'est une modification d'un projet s ?

Dans ce cas, il s'agirait d'une modification soumise à un examen au cas par cas, en application du 1^{er} alinéa de l'article R.122-2-II (le seuil de 10.000 m² étant atteint).

Professeur FATÔME :

Cela me paraît extraordinaire. Si la ZAC est achevée, elle n'existe plus. Elle retombe dans l'emprise du droit commun.

Philippe ROGIER :

La difficulté est qu'il s'agit d'une disposition transversale qui concerne des cas très différents.

Si vous prenez des éoliennes ou des usines, elles restent en exploitation après leur réalisation et on peut donc leur appliquer assez facilement la notion d'extension ou de modification.

En revanche, pour une route ou un aménagement, une fois réalisé(e), on passe à autre chose.

Une route n'est jamais construite au milieu de nulle part.

Si l'on considère qu'une route, c'est le prolongement d'un réseau routier existant, (ce qui est toujours le cas), cela ne sert à rien d'avoir des seuils, puisque la moindre création de route constitue toujours l'extension d'un projet existant.

Si l'on revient à la notion d'aménagement, lorsque l'aménagement est réalisé, il n'y a plus d'aménagement.

2) Les modalités d'application de l'article R.122-2-II

L'article R.122-2-II du code de l'environnement (modifié par le décret du 25 avril 2017) comporte deux alinéas, l'un qui fixe des seuils et l'autre qui vise un examen au cas par cas.

Les seuils visés par le premier alinéa de l'article R.122-2-II du code de l'environnement sont assez classiques. Il s'agit soit des modifications ou extensions de projets qui font entrer ces projets dans leur totalité dans les seuils, soit des modifications ou extensions qui en elles-mêmes atteignent ces seuils (le seuil de l'examen au cas par cas ou le seuil de l'étude d'impact systématique).

Le deuxième alinéa est plus sujet à interprétation.

Ce second alinéa prévoit que les autres modifications ou extensions de projets soumis à étude d'impact systématique ou relevant d'un examen au cas par cas qui peuvent avoir des incidences notables sur l'environnement sont soumis à un examen au cas par cas.

J'avais compris que toutes ces modifications ou extensions étaient soumises à l'autorité environnementale, dans le cadre des examens au cas par cas, et que c'est l'autorité environnementale qui déterminait si une étude d'impact était ou non nécessaire.

Ce qui m'a été expliqué, c'est que c'est le maître d'ouvrage qui détermine si la modification ou extension projetée est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et que, dans l'affirmative, il fait une demande d'examen au cas par cas.

La question qui se pose est de savoir si les modifications et extensions concernées sont les modifications ou extensions de projets qui sont, aujourd'hui, soumis à cas par cas ou étude d'impact systématique et non pas les seules modifications ou extensions de projets qui, à l'époque où ils ont été autorisés, ont fait l'objet d'une étude d'impact ou d'un examen au cas par cas.

Il semble que ce soit la première solution qui doit être retenue, puisqu'il est fait état de projets « *soumis* » à étude d'impact ou cas par cas et non pas de projets ayant fait l'objet d'une étude d'impact ou d'un examen au cas par cas.

Il me semble donc bien que ce qui compte, c'est qu'à la date de la délivrance de l'autorisation concernant la modification ou l'extension, le projet initial est (en théorie) soumis ou non au cas par cas ou à l'étude d'impact systématique, même si, en l'espèce, en application de la réglementation alors applicable au projet

initial il n'avait pas fait l'objet d'un examen au cas par cas ou d'une étude d'impact systématique.

Philippe ROGIER :

Nous nous sommes calés sur l'annexe 2 de la directive, concernant les modifications ou extensions, qui renvoie soit à un seuil, soit à des incidences notables sur l'environnement.

Comme cela a toujours été le cas, lorsqu'un projet fait l'objet d'une modification, le maître d'ouvrage apprécie s'il faut ou non se soumettre à une nouvelle procédure.

Dans la loi de Grenelle 2, on faisait référence au passé, parce qu'on avait introduit le cas par cas, on était en présence d'une norme nouvelle.

Monsieur Philippe LEDENVIC :

En règle générale, on voit l'étude d'impact deux fois : à la création et à la réalisation.

C'est lors de l'autorisation que les éléments sont les plus précis et que sont demandées les autorisations environnementales.

Après, c'est bien au maître d'ouvrage d'évaluer dans quelle mesure, s'il y a un évènement dans la vie de la ZAC, il doit y avoir une modification notable de l'étude d'impact.

Il y a trois motifs possibles pour considérer qu'il y a une évolution notable :

- soit le projet a significativement changé par rapport au projet présenté dans l'étude d'impact initiale (c'est une cause liée à l'évolution du projet),
- signification notable de l'état initial (cas où le projet a traîné en longueur),
- une modification significative de l'impact.

Je vais vous citer des exemples sur les voies ferrées.

On a eu le cas d'EOLE ou de la ligne 15 du GRAND PARIS et on a vu l'étude d'impact revenir trois fois.

Elle a été actualisée et ce n'est pas un drame puisqu'il y a eu des précisions qui ont pu être apportées sur l'état initial ou sur le projet et on a vu l'étude d'impact revenir trois fois dans un délai de quatre ou cinq ans.

Dans le régime antérieur, c'était l'appréciation principale du maître d'ouvrage, et maintenant l'autorité environnementale peut éventuellement être questionnée sur cette question.

II - ARTICULATION PERMIS DE CONSTRUIRE ET LOTISSEMENT/ZAC

Un des objectifs de la réforme est d'éviter les doublons.

Cet objectif a été souligné dans le rapport de monsieur DUPORT et dans une réponse de madame Sylvie PINEL, indiquant qu'il n'y aura plus deux études d'impact mais une seule étude d'impact avec, le cas échéant, une actualisation de cette étude d'impact.

La fiche d'impact de l'ordonnance et du décret évoque cette question et cite l'exemple d'une ZAC de 150 ha et d'un permis de construire de 20.000 m², en indiquant qu'aujourd'hui on a potentiellement deux études d'impact et qu'avec les notions de projet et d'actualisation, on aura plus qu'une seule étude d'impact au stade de la ZAC et qu'au stade du permis de construire on aura soit rien du tout, soit une simple actualisation.

Mais la fiche d'impact n'indique pas quelle est la disposition de l'ordonnance ou du décret qui permet ce résultat.

1) A mon avis, puisque la fiche d'impact fait état d'une actualisation, c'est l'article L.122-1-1-III du code de l'environnement qui est visé.

Cet article, en effet, prévoit que les incidences d'un projet soumis à plusieurs autorisations sont évaluées lors de la délivrance de la première autorisation et qu'au stade la deuxième autorisation, on fait une actualisation (ou pas) et qu'il n'y a pas d'enquête publique (mais seulement une participation du public par voie électronique) s'il y a eu une enquête publique au stade de la première autorisation.

La première autorisation, cela a été dit, c'est la décision de création de ZAC.

Le grand problème, c'est celui de l'entrée en vigueur de cette disposition.

Est-ce qu'elle s'applique aux permis de construire dans les ZAC ou lotissements anciens ?

Cela semble douteux, dans la mesure où l'article L.122-1-1-III du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance, ne s'applique qu'aux projets dont la première demande d'autorisation est déposée à compter du 16 mai 2017, en application de l'article 6 de l'ordonnance.

2) L'évitement des doublons, visés dans la fiche d'impact, peut également se rattacher à la disposition figurant à la rubrique 39 de la nomenclature (qui est que les composantes d'un projet donnant lieu à permis d'aménager, permis de construire ou ZAC ne sont pas concernées par la rubrique si le projet dont elles font partie a fait l'objet d'une étude d'impact ou en a été dispensé) qui, elle, figure dans le décret (entré immédiatement en vigueur).

Cette phrase figurant dans la rubrique pose problème, dans la mesure où, tout d'abord, on ne comprend pas pourquoi la fiche d'impact de l'ordonnance ou du décret vise l'actualisation de l'étude d'impact et donc clairement l'article L.122-1-1 du code de l'environnement et ne vise pas du tout cette phrase spécifique de la nomenclature.

Par ailleurs, il n'avait jamais été prévu d'exonérer totalement la composante d'un projet. Ce qui était prévu c'était d'éviter une seconde étude d'impact pour la seconde composante du projet, en limitant l'exigence à une actualisation éventuelle de la première étude d'impact.

Or, avec la phrase de cette rubrique 39, il n'y a pas d'actualisation : que l'étude d'impact ait ou non été complète, la composante du projet n'est pas concernée par la rubrique.

Il est difficile de donner une portée juridique sûre à cette phrase.

Philippe ROGIER :

L'intitulé de cette rubrique est un peu contraire au principe retenu d'une entrée par projet, puisqu'il se réfère à des autorisations.

Donc, la phrase de la rubrique 39 qui pose problème est là pour contrebalancer l'impression résultant de l'intitulé de la rubrique 39 qui laisse entendre qu'il suffit d'avoir un permis de construire concernant une construction supérieure aux seuils pour que soit nécessaire une étude d'impact ou un examen au cas par cas.

L'idée est de dire que si on a un projet plus large, qui a déjà fait l'objet soit d'une étude d'impact, soit d'un examen au cas par cas, les composantes de ce projet sont traitées par ce projet.

Ainsi, si la construction relève d'un projet d'aménagement qui a fait l'objet d'une étude d'impact ou d'un examen au cas par cas et que les incidences de ce projet ont déjà été étudiées rien n'est requis, et que s'ils n'ont pas été suffisamment étudiés, il y a besoin d'une actualisation d'étude d'impact.

Ce n'est pas l'étude d'impact de la composante du projet qui est visée mais l'étude d'impact du projet plus global.

Intervention Vincent GUINOT :

Est-ce que cela s'applique alors même que l'étude d'impact de la ZAC n'est pas conforme au nouveau texte ?

Etienne FATÔME :

Là, c'est un problème d'application dans le temps du texte.

Philippe LEDENVIC :

Nous, pour les cas par cas que l'on voit sur le sujet (et on commence à en voir relevant du nouveau régime), nous faisons ce raisonnement et donc regardons ce qu'autorisait la ZAC en terme d'aménagement et en surface de plancher à construire pour déterminer si une actualisation est ou non nécessaire.

III - L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION

Plusieurs questions se posent.

Tout d'abord, le décret du 11 août 2016 est entré en vigueur immédiatement, alors qu'il prévoit des mesures réglementaires d'application de l'ordonnance qui elle-même n'est entrée en vigueur de façon différée.

Par ailleurs, certaines mesures transitoires, cette fois-ci de l'ordonnance du 3 août 2016, sont obscures et ne figuraient d'ailleurs pas dans le projet d'ordonnance.

Ainsi, en ce qui concerne l'examen au cas par cas, l'ordonnance s'applique ou non selon la date à laquelle on dépose la demande d'examen au cas par cas.

Donc, en fait, on fait dépendre la soumission à une procédure de la date à laquelle on applique cette procédure.

Ainsi, par exemple s'agissant d'un projet de construction de plus de 10.000 m² de surface de plancher qui, en vertu de l'ancienne réglementation, n'était pas soumis à une procédure de cas par cas (puisqu'il était situé dans une commune dotée d'un PLU ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale), selon la nouvelle procédure, il doit faire l'objet d'un examen au cas par cas dès lors que la demande d'examen au cas par cas est déposée à compter du 1^{er} janvier 2017.

Mais pourquoi déposer une demande d'examen au cas par cas, alors qu'on n'y est actuellement pas soumis et que l'on n'y sera soumis que si, justement, on dépose cette demande d'examen au cas par cas ?

Dans l'hypothèse envisagée, la demande d'examen au cas par cas a été adressée au préfet de région qui l'a refusée.

Intervention de l'assistance :

Ça a été un problème pour nous aussi.

La question ne se pose plus guère depuis le 1^{er} janvier 2017.

Annie TIRARD-ROUXEL :

En pratique non, mais, en théorie, elle devrait se poser puisque l'ordonnance ne fait pas entrer en vigueur les nouvelles dispositions concernant l'examen au cas par cas aux demandes d'autorisation déposées à compter du 1^{er} janvier 2017 mais aux demandes d'examen au cas par cas déposées à compter du 1^{er} janvier 2017.

Philippe ROGIER :

L'idée est qu'il y avait quelques ajouts au contenu de l'étude d'impact et qu'il n'y avait pas de raison de les imposer aux maîtres d'ouvrage avant le 16 mai 2017, date limite de transposition des directives.

En revanche, pour le cas par cas, l'idée était que c'était un assouplissement et qu'il valait mieux le faire entrer en vigueur le plus rapidement possible.

Cela aurait été pire si on avait mis une seule date au 1^{er} janvier 2017.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur du décret, il est vrai que la question s'est posée très rapidement.

L'idée est de dire que puisque le décret comprend des mesures d'application de l'ordonnance, il entre en vigueur en même temps que l'ordonnance et cette mention a été reportée à notre demande dans Légifrance, de façon à ce qu'il n'y ait pas d'ambiguïté.

Question Elsa SACKSICK :

IL est prévu que lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme, est soumise à plusieurs enquêtes publiques, il peut être procédé à une enquête publique unique.

Vise-t-on par cette enquête publique unique l'enquête qui porte sur l'autorisation environnementale unique ou l'enquête publique unique qui regroupe l'enquête publique de cette autorisation environnementale unique et d'une autre enquête publique ?

A priori, c'est la seconde solution qui doit être retenue.

Or, on a un problème dans la mesure où l'article L.181-10 indique qu'on *doit* faire une enquête publique unique, alors que l'article L.123-6 dit qu'on *peut* faire une enquête publique unique.

Intervention dans l'assistance :

Que se passe-t-il lorsqu'il y a une opération d'aménagement sans procédure (hors ZAC qui ne se traduit pas par une autorisation ou une décision assimilée à une autorisation, telle que la décision de création de ZAC) ?

Professeur FATÔME :

Vous mettez le doigt sur un point extrêmement important qui est constitué par le fait qui est que le droit a énormément de mal à appréhender la notion d'aménagement hors procédure.

Question de l'assistance :

Dans le cadre de l'évaluation environnementale, doivent être consultées les collectivités intéressées et les collectivités du lieu d'implantation du projet.

Qui sont les collectivités intéressées ?

Philippe ROGIER

Il est difficile d'être précis, compte tenu de la multiplicité des cas possibles.

Ainsi, pour une carrière, si les camions empruntent une route départementale, il faut consulter le Conseil départemental.

Les consultations ont toujours été prévues dans le cadre des évaluations environnementales. Cela n'est pas nouveau.

Les collectivités concernées sont consultées et il est tenu compte de leur avis mais l'avis rendu n'est pas un avis conforme.

Annexes : Cartes localisant les six projets cités à titre d'exemple