



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales

relatives à l'autorisation des projets et l'approbation des plans-
programmes

Rapport n° 013721-01

établi par

Jérôme DIETENHOEFFER, Jérôme GOELLNER, Pascal HORNING,
Patrick LAMBERT (coordonnateur) et Yves MAJCHRZAK

Octobre 2021



CGEDD

CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la
rédaction de ce rapport**

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Table des matières

Table des matières.....	3
Résumé.....	6
Liste des recommandations à droit constant	8
Liste des recommandations pour une réforme	9
Introduction	10
1 Malgré des retouches fréquentes, la mise en œuvre des projets souffre encore de difficultés de procédures	11
1.1 Les allongements de délais proviennent de causes diverses	11
1.2 Les procédures sont complexes et méritent d’être stabilisées.....	13
1.2.1 Des efforts de simplification sans réduire la complexité	13
1.2.2 Deux exemples de procédures à clarifier et uniformiser	14
1.3 La mise en œuvre de régimes dérogatoires se heurte à de nombreuses difficultés. ...	16
2 L’application des procédures environnementales actuelles peut être améliorée sans modifications profondes	18
2.1 Améliorer la participation du public pour les projets.....	18
2.1.1 Des procédures de participation d’origines diverses	18
2.1.2 Faciliter la participation en la rendant plus systématique et en l’accompagnant d’un garant.....	22
2.2 Sécuriser le maître d’ouvrage	24
2.2.1 Améliorer le dialogue entre le maître d’ouvrage et l’autorité compétente en mode projet	25
2.2.2 Améliorer l’évaluation environnementale.....	27
2.2.3 Les projets doivent être mieux anticipés par des démarches de dérisquage adaptées	32
2.3 Réduire les effets des contentieux.....	35
3 L’optimisation ne peut venir que d’une réforme profonde de la participation et de l’évaluation environnementale.....	38

3.1	Faire évoluer la participation du public.....	38
3.1.1	Instaurer une phase de consultation du public et des parties concernées dès l'initiation du projet	39
3.1.2	Prévoir une participation continue sous l'égide d'un garant	43
3.1.3	Rattacher garants et commissaires enquêteurs à une même autorité indépendante.....	48
3.2	Faire évoluer l'évaluation environnementale	50
3.2.1	Transformer le cadrage préalable	50
3.2.2	Mieux examiner les incidences environnementales au stade de l'analyse de l'utilité publique ou de l'intérêt général.....	51
3.3	Quel champ d'application ?	53
3.3.1	Un champ d'application matériel étendu	54
3.3.2	Une procédure adaptable.....	56
3.3.3	Une mise en œuvre progressive.....	57
3.4	Synthèse des évolutions proposées.....	57
3.4.1	L'instruction d'un projet comprend en général trois étapes	58
3.4.2	L'étape 1 : la concertation préalable et la préparation de l'étude d'impact	58
3.4.3	L'étape 2 : l'obtention de la déclaration de projet ou d'utilité publique.....	61
3.4.4	L'étape 3 : la délivrance de l'autorisation.....	63
	Conclusion.....	66
	Annexes.....	68
1	Lettre de mission.....	69
2	Logigrammes des procédures proposées de concertation et d'enquête publique ..	72
3	Analyse statistique des avis de l'autorité environnementale du CGEDD et des avis du CNPN	74
3.1	Les avis de l'AE de 2020	74
3.2	Les avis du CNPN de 2019	74
4	La situation à l'étranger.....	77
4.1	Quelques pays de l'Union européenne	77

4.2	Angleterre	78
4.3	États-Unis	78
4.4	Wallonie	79
4.5	Québec	80
5	Les projets examinés	81
5.1	Autoroute A 45 Lyon-Saint-Etienne	81
5.2	Contournement est de Rouen.....	82
5.3	Liaison ferroviaire Serqueux-Gisors	84
5.4	Liaison Est-Ouest (LEO) au sud d'Avignon (84)	87
5.5	Aéroport de Nantes-Atlantique	89
5.6	Stade des lumières à Lyon	92
5.7	Piste longue aéroport de Mayotte	94
5.8	Bray Nogent.....	95
5.9	Seine-Nord Europe	96
5.10	Autoroute A355 - Grand contournement de Strasbourg.....	98
6	Liste des personnes rencontrées.....	101
7	Glossaire des sigles et acronymes.....	105

Résumé

Des modifications législatives successives ont conduit à un édifice complexe de procédures (participation du public, autorisation environnementale, bilan socio-économique...) pour la réalisation des projets soumis à évaluation environnementale. Il s'agit pour l'essentiel des procédures prévues pour la participation du public et des procédures dites environnementales. Ces procédures sont mal appropriées par les maîtres d'ouvrage, les services instructeurs et le public, ce qui appauvrit la concertation, et rend fragiles les projets. L'analyse de plusieurs d'entre eux conduit à identifier diverses causes d'allongement des délais, qui se résument souvent à la difficulté de réunir les financements au bon moment mais aussi à la nécessaire maturation des projets. La durée des procédures constitue alors une conséquence plus qu'une cause des difficultés rencontrées. À titre d'exemple, sont identifiées les « *déclarations de projet* », dont le régime diffère entre les codes de l'urbanisme et celui de l'environnement mériterait d'être unifié, et la procédure dite intégrée, dont le champ d'application pourrait être étendu.

Face à cette complexité, et pour faire face à des situations particulières, notamment liées à leur urgence, des dérogations ciblées ont été introduites par la loi. Il apparaît difficile d'en tirer des dispositions générales. De même, l'idée de prévoir des dispositions particulières pour les projets « utiles à la transition écologique » se heurte à la difficulté de qualifier de tels projets, qui, aussi vertueux qu'ils soient, ne sont pas exempts d'impacts sur l'environnement ni de contestation, comme le montre l'exemple des éoliennes.

Il apparaît de manière générale que le maître d'ouvrage a intérêt à associer le public et à identifier les enjeux environnementaux de son projet le plus tôt possible. Quelques exemples pris à l'étranger confirment ce constat. Cela est déjà possible, et une première approche consiste à approfondir les dispositifs existants dont certains apparaissent efficaces et adaptés. C'est le cas d'une part de la pratique du cadrage préalable, d'autre part de la concertation avec garant. Ces pratiques doivent être encouragées, et les administrations responsables de l'instruction des dossiers doivent s'y adapter en s'organisant en « *mode projet* ».

Par ailleurs, la puissance publique dans ses composantes gagne quand cela est possible à anticiper les projets en les intégrant à une planification adaptée et en créant de la connaissance qui pourra être reprise ultérieurement, puis en dialoguant avec les porteurs de projet, dont il est attendu une amélioration de la qualité des études d'impact et une meilleure identification du périmètre des projets et des variantes possibles. De telles pratiques seraient de nature à « *dérisquer* » les projets et, ainsi, à favoriser leur aboutissement.

Les meilleures pratiques n'empêcheront pas les contentieux, et les mesures prises pour limiter les possibilités de recours ou les moyens invocables ne peuvent qu'être limitées à des cas spécifiques. Des évolutions sont cependant possibles pour cristalliser les moyens à différentes étapes d'avancement du projet et pour recourir plus souvent à la médiation.

Malgré ces différentes dispositions envisageables sans modification législative substantielle, la mission estime que le dispositif global reste complexe et fragile. Elle propose en conséquence une nouvelle approche, dans le cadre des directives européennes et de la charte pour l'environnement. Il s'agit de généraliser les bonnes pratiques identifiées en rendant systématique la consultation du public dès

l'initiation du projet, comme cela est le cas dans d'autres pays européens et en associant un garant de la concertation dès ce stade précoce. Il est proposé que la concertation soit continue tout au long des étapes de préparation du projet, sous une forme adaptée aux enjeux du projet. La concertation ferait l'objet de points d'arrêt, étapes de formalisations et de décisions, sous forme de cadrage préalable, puis de déclaration d'utilité publique ou de déclaration de projet, et enfin d'autorisation environnementale. Dans ce cadre, il est proposé de généraliser la possibilité déjà offerte que le garant de la concertation reste présent pendant l'enquête publique en tant que commissaire enquêteur, et de l'étendre aux participations du public par voie électronique (PPVE), ceci sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP).

Une telle réforme, de nature à simplifier les dispositions actuelles du code de l'environnement, n'a de sens que si elle laisse une grande marge d'adaptation à la nature et aux enjeux des projets, ce qui suppose une responsabilisation du maître d'ouvrage en dialogue avec le garant et l'autorité compétente. Le rapport décrit les différentes étapes qui pourraient constituer ce nouveau dispositif, avec l'ambition de mettre en place des procédures plus prévisibles, et peut être de réduire les contentieux, à défaut de les supprimer.

Liste des recommandations à droit constant

Recommandation à droit fixe 1. (CGDD, DGITM, maîtres d'ouvrages) Mettre en place des retours d'expérience systématiques sur les projets notamment sur le déroulement des procédures.....	13
Recommandation à droit fixe 2. (CGDD) Encourager un recours plus systématique à des concertations préalables.....	23
Recommandation à droit fixe 3. (CGDD, maîtres d'ouvrages) Encourager un recours plus systématique à des garants.....	24
Recommandation à droit fixe 4. (SG, CGDD) Organiser le travail des services instructeurs en mode projet et les former à cet effet	26
Recommandation à droit fixe 5. (CGDD, maîtres d'ouvrages) Développer l'utilisation du cadrage préalable, mécanisme d'assistance à maître d'ouvrage, dès le lancement du projet.....	29
Recommandation à droit fixe 6. (CGDD, maîtres d'ouvrages) Identifier le plus tôt possible dans la vie du projet son périmètre, les variantes à étudier et les enjeux environnementaux.....	31
Recommandation à droit fixe 7. (CGDD) Inciter les maîtres d'ouvrages à actualiser les études d'impact.....	31
Recommandation à droit fixe 8. (CGDD, DGALN, DGEC, DGPR) Mieux anticiper les projets structurants dans les programmes en cours d'élaboration ou de révision, notamment pour les projets publics de la transition écologique.....	33

Liste des recommandations pour une réforme

Recommandation 1. (DGALN) Unifier les déclarations de projet du code de l'environnement et du code de l'urbanisme.....	15
Recommandation 2. (DGALN) Étudier l'ouverture de la procédure intégrée de l'article L.300-6-1 du code de l'urbanisme aux opérations de travaux et d'équipement.....	16
Recommandation 3. (CGDD) Rendre systématique l'engagement de la concertation dès le stade de l'intention du maître d'ouvrage, tout en laissant une grande latitude pour organiser la participation.....	43
Recommandation 4. (CGDD) Nommer un garant pour chaque projet soumis à concertation et maintenir la participation continue jusqu'à l'autorisation du projet.....	44
Recommandation 5. (CGDD, CNDP) Faire converger les fonctions de garant et de commissaire enquêteur	48
Recommandation 6. (CGDD, CNDP) Envisager le regroupement de l'ensemble du dispositif de participation du public, y compris les commissaires enquêteurs, au sein d'une autorité indépendante construite autour de la CNDP	50
Recommandation 7. (CGDD) Transformer le régime du cadrage préalable pour permettre aux maîtres d'ouvrage d'identifier, le plus tôt possible, le périmètre, les variantes à étudier et les principaux enjeux environnementaux associés à leurs projets	51
Recommandation 8. (CGDD) Anticiper l'examen des raisons impératives d'intérêt public majeur et de l'absence de variante satisfaisante au moment de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet	53

Introduction

Par lettre de mission du 20 janvier 2021, la ministre de la Transition écologique, le ministre délégué en charge des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne et le ministre délégué en charge des Transports ont demandé au CGEDD de rechercher les moyens de moderniser les procédures environnementales et de participation du public afin d'accélérer la réalisation des projets favorables à la transition écologique. Tous les maîtres d'ouvrage, publics ou privés, État et collectivités, partagent une expérience commune entre la première idée et la mise en œuvre effective de leurs projets : des études de plus en plus poussées, indispensables pour en affiner les contours et mobiliser les financements correspondants, des échanges de plus en plus approfondis avec les parties prenantes concernées, et le déroulement de procédures pouvant déboucher sur des contentieux qui retardent et peuvent dans certains cas conduire à l'abandon du projet. Ces procédures sont nécessaires pour justifier de l'intérêt socio-économique des projets et par les risques qu'ils pourraient faire courir à la préservation de l'environnement, et aux droits des tiers, comme le droit de propriété ou la conduite d'autres projets voisins. Elles vont être décrites dans ce rapport dans leurs principes et sans prétendre à l'exhaustivité. Plusieurs évolutions et réformes les ont rendues toujours plus complexes, et cela pour diverses raisons : multiplication des maîtrises d'ouvrage avec la décentralisation, prise de conscience de l'importance des impacts des projets sur les écosystèmes, crise de légitimité de l'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers, raréfaction des deniers publics...

La mission s'est intéressée aux procédures environnementales et aux modalités de participation du public. Si ces modalités sont pour l'essentiel décrites par le code de l'environnement et reposent sur les principes édictés par la charte de l'environnement, on ne peut complètement confondre les deux champs, qui seront abordés régulièrement dans le rapport avec des acceptions très larges.

Plusieurs réformes de ces procédures ont été conduites au cours des dernières années, sans manifestement épuiser la question. À chaque modification de l'édifice, des voix s'élèvent pour dénoncer la complexification ou pour s'élever contre ce qui est ressenti comme une régression. Malgré ces nombreuses tentatives, les tenants de la simplification administrative et les défenseurs de l'environnement restent insatisfaits et continuent de s'opposer. Dans ce contexte, la mission n'a pas seulement recherché de nouvelles optimisations à la marge : elle s'est penchée sur l'utilisation des outils existants, en faisant des propositions « à droit constant », c'est à dire sans modification législative ou à la marge, mais elle s'est surtout interrogée sur ce que pourrait être une modalité de construction des projets unificatrice, lisible et souple, dans le respect des règles européennes et du principe de participation de la charte de l'environnement. Cette réflexion ne porte pas tant sur un éventuel raccourcissement des délais que sur une sécurisation des procédures permettant à chacun et aux porteurs de projet en premier lieu de disposer d'une plus grande prévisibilité.

Pour cela, la mission a interrogé un certain nombre de maîtres d'ouvrages et examiné des projets de diverses natures ; elle a également pu comparer la situation française à celle d'autres pays européens ou non. Elle a porté l'essentiel de son effort sur la mise en œuvre des projets, qu'ils soient linéaires ou ponctuels. Les « plans et programmes », n'ont pas fait l'objet d'une analyse spécifique mais ont plutôt été abordés dans leur relation aux projets, sachant qu'une partie des recommandations peut facilement s'extrapoler à eux. Compte tenu de travaux importants réalisés récemment par le CGEDD, elle ne s'est pas attardée sur les projets de textes réglementaires.

1 Malgré des retouches fréquentes, la mise en œuvre des projets souffre encore de difficultés de procédures

Comme l'y invitait la commande, la mission a envisagé initialement une réduction des délais de procédure favorable à la réalisation plus rapide des projets. Au fil de ses entretiens, elle a interrogé les directions concernées et maîtres d'ouvrages et a constaté que la durée des procédures n'est pas la cause déterminante des délais de mise en œuvre. L'examen d'un certain nombre de projets, en cours, réalisés ou abandonnés (cf. annexe 5) confirme les multiples causes à l'origine des reports (1.1). Cependant, comme l'illustrent certains de ces exemples, la complexité des procédures (1.2), que les évolutions successives et les démarches dérogatoires ne parviennent pas à réduire (1.3), fait peser un risque sur l'aboutissement des projets.

1.1 Les allongements de délais proviennent de causes diverses

Les projets examinés par la mission sont des projets « au long cours », avec des délais souvent très importants entre la première manifestation d'intention et la réalisation. La première concertation publique pour le projet du canal Seine-Nord Europe a eu lieu en 1993, le démarrage des travaux est prévu en 2022 pour une mise en service en 2028. Le contournement Ouest de Strasbourg a donné lieu à un premier débat public en 1999, les travaux sont en cours et sa mise en service était annoncée pour 2022, avant un jugement récent du TA de Strasbourg qui a pour effet d'interrompre les travaux. Peu de projets échappent à la critique d'un trop long délai de réalisation. Cette grande durée est par elle-même un facteur d'incompréhension du public qui ne peut que faire le lien, quelle que soit sa position par rapport au projet, entre l'intérêt public et l'urgence de sa réalisation. La question se pose de manière encore plus brutale s'agissant de projets jugés « indispensables à la transition écologique ». Face à l'urgence climatique, pourquoi de tels délais pour la mise en œuvre de projets qui pourraient avoir un impact positif pour réduire notre dépendance aux produits carbonés, comme la réalisation d'un projet de transports en commun ou la construction d'un champ d'éoliennes¹ ?

Les délais dans la mise en œuvre des projets résultent de diverses causes. Les principaux facteurs d'allongement tiennent aux difficultés de financement des projets et au processus de décision politique. La piste longue de l'aéroport de Mayotte a fait l'objet d'un débat public en 2012, mais le projet n'a pas été considéré par la suite comme prioritaire. Les études ont été interrompues. C'est à la suite de la venue à Mayotte du Président de la République en 2019 que le projet a été relancé. Pour reprendre l'exemple du canal Seine-Nord Europe, le projet a rencontré des difficultés importantes de financement. L'abandon du partenariat public-privé initialement engagé après la DUP a conduit à un réexamen complet du projet, puis à une nouvelle DUP. C'est le bouclage définitif du financement avec un investissement important des collectivités locales et de l'Union Européenne et la création d'une société *ad hoc*, la Société du Canal Seine-Nord Europe qui a permis de lancer les demandes d'autorisations environnementales, dernières étapes avant le démarrage des travaux.

Les projets examinés par la mission ont vu souvent s'écouler de très nombreuses années entre l'idée de les réaliser et leur mise en service ou leur commencement. La longueur de ce processus est l'addition du temps de la décision politique, du temps de rassembler leur financement et du temps des procédures d'autorisation. On ne peut que constater qu'il ne faut que quatre à cinq années entre une

¹ Le cas des éoliennes en mer est particulièrement significatif, avec des procédures lancées en 2012 et à ce jour aucune mise en service.

concertation et la reconnaissance de l'utilité publique d'un projet quand parfois il faut vingt-cinq ans pour obtenir le financement des études (contournement est de Rouen) ou des décennies pour les financements de travaux (tranches 2 et 3 de LEO à Avignon). Mais lorsque la DUP est prononcée et que des recours sont engagés, souvent en contestant l'évaluation environnementale, le délai peut s'allonger de cinq à six ans. L'obtention de l'autorisation environnementale vient ensuite rajouter deux à trois ans. Au total, l'ensemble des procédures, du lancement de la participation à l'autorisation environnementale définitive, prend de six ans à quatorze ans pour les projets examinés.

Pour un certain nombre de projets notamment routiers, nous avons relevé des DUP anciennes, obtenues alors que le plan de financement n'était pas encore complètement bouclé, d'où un délai important avant la suite de la procédure. Ce délai est doublement pénalisant : la concertation ne peut se faire qu'au ralenti pendant cette période intermédiaire pendant laquelle en pratique les études sont suspendues, puisqu'elles-mêmes non financées. Dans le même temps, les circonstances techniques, environnementales et réglementaires peuvent évoluer et remettre en question une partie des études initiales. Le Conseil d'État se montre maintenant vigilant à ce qu'un plan de financement documenté soit produit au moment de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique². Le travail de programmation amont des projets, en particulier pour les projets de l'État avec l'éclairage du Conseil d'orientation des infrastructures, doit permettre de mieux concentrer les efforts d'études sur des projets réalisables et finançables. Les difficultés peuvent également apparaître en cas de surcoût remettant en cause le plan de financement acquis et déclenchant un nouveau cycle de négociation.

Dans ce contexte, les délais de procédure en tant que tels ont rarement été cités par les maîtres d'ouvrages interrogés comme des éléments significatifs dans le calendrier global de leurs projets. Cela peut l'être si une décision est annulée, obligeant à recommencer toute une partie de la procédure, situation assez exceptionnelle. C'est plus le manque de prévisibilité sur ce délai que le délai par lui-même que les maîtres d'ouvrage publics et surtout privés, nous ont indiqué leur poser problème, malgré les efforts faits pour encadrer ces délais.

Les délais contentieux peuvent parfois apparaître longs et ont pu justifier des procédures dérogatoires. Alors que le développement du contentieux environnemental relatif aux projets est souvent évoqué, peu de données permettent de confirmer ou d'infirmer cette appréciation. Certes, certains projets d'envergure, lorsqu'ils rencontrent une opposition forte, donnent lieu à de très nombreux contentieux ; la multiplication de ces stratégies de « guérilla » s'appuie notamment sur les complexités juridiques que les propositions qui sont formulées en partie III ont vocation à réduire. De manière plus générale toutefois, l'évolution des contentieux relatifs aux projets ne semble pas marquer une tendance nette³.

Par ailleurs, les parties se sont emparées, dans la période récente, de nouveaux moyens tirés notamment de l'autonomie fonctionnelle de l'autorité chargée de rendre un avis sur les études d'impact ou encore de l'absence de raisons impérieuses d'intérêt public majeur justifiant la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées. Tous ces nouveaux griefs ont exposé des projets à des risques et des incertitudes que la jurisprudence⁴ et les textes tentent de lever progressivement⁵.

² LGV Poitiers Limoges, décision du 15 avril 2016.

³ Le rapport annuel du Conseil d'État pour l'année 2020 relève ainsi que « le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, qui représente 7% des entrées est stable en 2020 », précisant d'ailleurs qu'une part non négligeable de ce contentieux concerne les permis de construire.

⁴ Voy. sur la notion de raison impérieuse d'intérêt public majeure : point 3.2.2.

⁵ Décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas.

Souvent, il est délicat de bien évaluer les véritables difficultés rencontrées par chaque projet. Les retours d'expérience ne sont pas systématiques et les données sont éparses. Ainsi, les bilans LOTI qui fournissent aujourd'hui des retours complets sur de nombreux aspects des projets après leur mise en service ne sont pas l'occasion de détailler le déroulement de la procédure. Il serait intéressant de compléter ces bilans par un retour sur le déroulement des procédures et des études, le regard rétrospectif pouvant permettre de déceler des difficultés spécifiques et de capitaliser ainsi ces expériences relevant de maîtres d'ouvrage divers pour des projets d'une certaine importance.

Une autre manière de faire, plus exhaustive et moins éloignée dans le temps, serait de demander au garant de la concertation d'inclure un volet spécifique dans son rapport final sur les difficultés rencontrées dans le déroulement du projet (cf. infra).

Recommandation à droit fixe 1. (CGDD, DGITM, maîtres d'ouvrages) Mettre en place des retours d'expérience systématiques sur les projets notamment sur le déroulement des procédures

1.2 Les procédures sont complexes et méritent d'être stabilisées

1.2.1 Des efforts de simplification sans réduire la complexité

Depuis 2011, de nombreuses évolutions sont intervenues. Certaines, comme l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures, ont eu pour objet une modification globale des procédures. Les enjeux de ces réformes (favoriser une société plus délibérative ; permettre la transition écologique ; renforcer la confiance) sont toujours actuels. Certes, les ordonnances ont apporté des améliorations, notamment en ce qui concerne la concertation avec garant, ou la mise en place d'une autorisation environnementale « unique ».

Pour autant, des difficultés subsistent, notamment dans l'accès à la participation et l'appropriation des nouveaux dispositifs. Cette appropriation par les maîtres d'ouvrage, leurs bureaux d'études, les services instructeurs et le public apparaît obérée par la complexité des dispositifs et leur évolution fréquente. En effet plusieurs lois sont venues depuis 2016 modifier le dispositif de l'ordonnance, on peut citer la loi ESSOC et la loi ASAP, dont un décret d'application a été publié récemment.

En outre, ces modifications ont certes permis de rationaliser les autorisations ou les procédures. Il n'en reste pas moins que de nombreuses autorisations coexistent toujours dont la pertinence de certaines n'est plus aussi affirmée.

Par ailleurs, plusieurs procédures de participation coexistent et leurs mécanismes de déclenchement sont empreints de confusion. Ainsi, la concertation du code de l'urbanisme peut dans certains cas être en concurrence avec le débat public⁶.

⁶ Cf. C. urb., L. 300-2 et CE, 3 mars 2009, n° 309241, M. Lachère-Gest et a.

Encadré 1 : distinguer les diverses formes de participation

La participation connaît différents degrés, parfois utilisés indifféremment à tort.

Dans son rapport « **Consulter autrement, participer effectivement** », le Conseil d'État distingue quatre formes de participation⁷ :

- L'information est « ... *le niveau élémentaire du processus d'association au mécanisme de prise de décision...* ».
- La demande d'avis (consultation) est « ... *le processus par lequel le décideur sollicite le point de vue d'un organe ou l'opinion de la population concernée par un projet de l'administration. À la différence de la situation précédente, la relation n'est plus univoque...* ». Elle « ... *intervient à un **moment donné**, sur un **sujet précis** ; elle ne relève pas d'une démarche globale de moyen-long terme...* ».
- La concertation « ... *relève d'une attitude globale de prise d'avis sur un projet par une autorité qui, avant sa décision, souhaite engager un dialogue... L'autorité reste, bien entendu, libre de sa décision... La concertation implique, de manière plus tacite qu'explicite, que **le décideur s'engage non seulement à écouter mais, chaque fois que possible, à prendre en considération un certain nombre de remarques, d'amendements, voire de propositions...*** ».
- La négociation « ... *recherche **le compromis** qui permet de construire un accord que des parties ont intérêt à bâtir alors que leurs points de vue divergent. Par contraste avec la concertation, la négociation vise à **organiser la confrontation des intérêts et à la dépasser**. Une procédure de négociation reconnaît aux partenaires la faculté de participer activement à la prise de décision, voire à la formulation de politiques publiques...* ».

Le débat public est une forme de concertation. Selon la CNDP, ce débat qu'elle organise est « *à la fois participatif (l'objectif est de permettre au public d'être associé à un processus décisionnel) et délibératif (un débat public est par définition un échange public d'arguments)* ».

De plus, ces procédures et décisions laissent subsister des incohérences : alors que le délai de recours est de quatre mois s'agissant de l'autorisation environnementale unique, il est calqué sur le délai de droit commun de deux mois en matière de DUP et de déclaration de projet.

Enfin, l'éparpillement des procédures se retrouve également dans la codification. Alors que le code des relations entre le public et l'administration est en principe le code pilote de la participation, les enquêtes d'utilité publique sont ainsi présentes dans le code de l'expropriation, le code de l'urbanisme et le code de l'environnement, ces deux derniers rassemblant également une partie des textes relatifs à la concertation et au débat public. À terme, un effort sera à effectuer pour regrouper les textes de la participation du public et des autorisations des projets publics dans un seul code.

1.2.2 Deux exemples de procédures à clarifier et uniformiser

L'évolution des textes a conduit à traiter différemment les opérations de travaux, des opérations d'aménagement et de construction en particulier pour la déclaration de projet et la procédure intégrée.

⁷ Conseil d'État, *Rapport public 2011 : Consulter autrement, participer effectivement*, 2011.

1.2.2.1 Déclarations de projet

Il existe deux procédures de déclaration de projet, l'une au titre du code de l'environnement et l'autre au titre du code de l'urbanisme.

Le code de l'environnement définit à l'article L.126-1 la déclaration de projet pour des opérations publiques de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages dont il s'agit, après l'enquête, de reconnaître l'intérêt général de l'opération. Hors déclaration de projet, aucune autorisation de travaux ne peut être délivrée.

L'article L.122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique impose l'obtention d'une déclaration de projet avant que soit prononcée l'utilité publique si le projet a des incidences sur l'environnement. Pour les projets de l'État et de ses établissements, la déclaration d'utilité publique vaut déclaration de projet du code de l'environnement.

Selon l'article L.300-6 du code de l'urbanisme, l'État, ses établissements et les collectivités peuvent se prononcer pour une action ou opération d'aménagement et une opération de construction sur l'intérêt général de celle-ci par une déclaration de projet après enquête publique. Cette déclaration permet de mettre en compatibilité de nombreux types de document (SCoT, SRADDET, SDAGE, ...) selon les procédures propres à chacun d'eux.

Une seule procédure paraît donc à envisager. En effet, l'annexe II de la directive 2011/92 par exemple classe dans les travaux également les aménagements urbains et à l'intérieur de ceux-ci les centres commerciaux. L'unification sous un même article permettrait de donner à chaque nature d'ouvrage ou d'aménagement les mêmes possibilités d'obtenir des autorisations environnementales et de modifier les documents d'urbanisme.

Pour les opérations d'aménagement ou les constructions, la nécessité d'une déclaration de projet pour pouvoir obtenir des autorisations doit se limiter aux autorisations environnementales et ne pas concerner les permis de construire par exemple. Le risque serait sinon d'handicaper la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Recommandation 1. (DGALN) Unifier les déclarations de projet du code de l'environnement et du code de l'urbanisme

1.2.2.2 Procédure intégrée

Cette procédure prévue à l'article L.300-6-1 du code de l'urbanisme permet d'adapter de nombreux documents de planification de niveau supérieur (DTA, SDAGE, PDU, PPR, ...) pour permettre la mise en compatibilité de PLU, de SCoT ou d'un schéma d'aménagement régional nécessaire à des projets d'aménagement et de construction dès lors que l'économie générale de ces documents n'est pas remise en cause. Le préfet adopte par arrêté les adaptations nécessaires après prise en compte des avis.

Elle ne requiert qu'une seule enquête publique et les instructions des modifications et des adaptations sont simultanées.

Cet article s'applique à des opérations qui relèvent toutes de l'aménagement et de la construction. Au fil du temps la liste des opérations concernées s'est élargie par exemple à la construction de centres pénitentiaires ou la création d'unités touristiques.

Même si elle semble peu utilisée par les maîtres d'ouvrage⁸, cette procédure présente l'avantage sur une déclaration de projet de pouvoir adapter plus rapidement les documents de planification amont. En effet, la déclaration de projet conduit à des modifications successives des éventuels documents à adapter tandis que ces modifications se réalisent simultanément avec la procédure intégrée.

À l'inverse, le même type d'adaptations pour les opérations de travaux et d'infrastructure ne peut passer que par la procédure de mise en compatibilité liée à la déclaration de projet. Cette voie n'autorise pas les adaptations en parallèle et peut s'avérer plus longue.

L'extension de la procédure intégrée aux projets d'infrastructure et d'équipement paraît utile, sous réserve d'études complémentaires. Il pourrait être étudié l'intérêt également de considérer de manière générique les opérations d'aménagement et de construction dans la procédure intégrée. En effet, celle-ci comprend aujourd'hui une liste précise, qui s'est étoffée progressivement, et hétérogène de projets susceptibles d'en bénéficier.

Recommandation 2. (DGALN) Étudier l'ouverture de la procédure intégrée de l'article L.300-6-1 du code de l'urbanisme aux opérations de travaux et d'équipement

1.3 La mise en œuvre de régimes dérogatoires se heurte à de nombreuses difficultés.

Au cours de la période récente, et alors que la procédure d'autorisation environnementale a fait l'objet de modifications globales, de nombreux régimes dérogatoires applicables à certains projets déterminés ont été mis en place en ce qui concerne la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, la mise en œuvre de procédures d'expropriation ou encore les modalités de participation du public.

Ainsi, les procédures de participation ont été assouplies, notamment par l'extension progressive de la participation par voie électronique en lieu et place de l'enquête publique⁹. D'autres mesures d'assouplissement n'ont pas concerné spécifiquement le droit de l'environnement : le recours à la procédure d'expropriation d'extrême urgence a par exemple été étendu pour certains ouvrages¹⁰.

Les justifications de ces régimes dérogatoires sont diverses. Il s'agit, dans certains cas, de réaliser certains projets en tenant compte d'une situation d'urgence résultant soit d'un événement imprévu

⁸ Les services instructeurs selon la DHUP considèrent que la mise en compatibilité des documents d'urbanisme (MECDU) s'effectue essentiellement avec le support d'une déclaration de projet

⁹ art. 9 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ; art. 56 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance ; art. 4 de l'ordonnance n° 2019-36 du 23 janvier 2019 portant diverses adaptations et dérogations temporaires nécessaires à la réalisation en urgence des travaux requis par le rétablissement des contrôles à la frontière avec le Royaume-Uni.

¹⁰ Cette procédure permet d'autoriser la prise de possession anticipée du foncier en vue de l'exécution des travaux de construction d'autoroutes, de routes express, de routes nationales ou de sections nouvelles de routes nationales, de voies de chemins de fer, de voies de tramways ou de transport en commun en site propre, d'oléoducs et d'ouvrages des réseaux publics d'électricité déjà déclarés d'utilité publique (art. L. 522-1 du code de l'environnement) : procédure mise en œuvre notamment par l'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 relative à la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.

(réfection de la Cathédrale Notre-Dame de Paris) soit d'un programme de travaux particulièrement important et rendu nécessaire par une circonstance nouvelle (Jeux olympiques ; rétablissement des contrôles aux frontières à l'occasion du Brexit). Outre ces cas d'urgence, la nature de certains projets justifie la mise en place de dérogation. Tel est le cas de certains ouvrages de la défense nationale¹¹.

Les dispositions existantes du droit national et européen prévoient d'ores et déjà des procédures accélérées. Ainsi, les dispositions concernant la participation pour les plans, programmes et projets qui ne sont pas soumis à procédure particulière ne s'appliquent pas « *lorsque l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de participation du public* »¹². De même, lorsque cette urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie, les délais de participation peuvent être réduits¹³.

Plutôt que d'étendre cette possibilité de dérogation en raison de l'urgence, la mission propose, dans le cadre de la procédure nouvelle qu'elle détaille dans la partie III, de tenir compte pour définir le type de participation applicable dans chaque cas, non seulement de la nature, de l'ampleur du projet et des enjeux environnementaux mais encore des contraintes d'intérêt général extérieures, imprévisibles et irrésistibles justifiant le cas échéant que la procédure soit accélérée¹⁴.

Comme l'y invitait la lettre de commande, la mission s'est interrogée sur la mise en place d'une procédure accélérée pour les projets qui contribuent à la transition écologique et aux objectifs de la stratégie nationale bas carbone.

À cet égard, la mise en place d'une telle procédure dérogatoire paraît délicate. D'une part, les dispositions du droit de l'Union européenne ne prévoient pas de telle dérogation¹⁵. D'autre part, la définition des projets présentant un effet bénéfique pour la transition écologique ne peut précisément résulter que d'une évaluation environnementale pesant les impacts nets du projet. Il ne paraît pas possible de définir *a priori* une catégorie de projets réputés vertueux.

¹¹ Ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale.

¹² C. envir. [article L 123-19-3](#).

¹³ Idem.

¹⁴ Comme en ce qui concerne les procédures accélérées existantes (CE 12 juillet 2019, n° 424600), seules des circonstances objectives et ne résultant pas de retards imputables à l'administration doivent alors justifier une procédure accélérée.

¹⁵ L'article 1^{er} de la directive 2011/92/UE se borne à prévoir le cas des urgences à caractère civil et celui des projets ayant pour seul objet la défense.

2 L'application des procédures environnementales actuelles peut être améliorée sans modifications profondes

Les propositions contenues dans le présent chapitre s'appuient sur la réglementation existante. Néanmoins elles concernent des mesures peu ou mal appliquées pour des raisons diverses tenant à l'instabilité juridique chronique, à l'insuffisance des formations voire au contournement volontaire. Dans ce contexte, la mission propose plusieurs pistes concernant l'amélioration de la participation du public (paragraphe 2.1), la sécurisation des maîtres d'ouvrages (paragraphe 2.2) et la réduction les effets des contentieux (paragraphe 2.3).

2.1 Améliorer la participation du public pour les projets

La participation du public s'est élargie par étapes successives, à un vaste champ de projets, de plans et de programmes. La construction par ajouts successifs du dispositif, conçu pour mieux informer et entendre le public, manque cependant de lisibilité comme on peut le constater au paragraphe 2.1.1 qui rappelle les dispositions actuelles, principalement celles relevant du code de l'environnement.

La prudence dans l'extension des dispositifs, en particulier de la concertation préalable, a cependant conduit à ne pas aller au bout de leur logique, ce qui en réduit l'efficacité et oblige à des « corrections » comme l'introduction du droit d'initiative. Pour améliorer l'ensemble, des évolutions possibles à droit constant sont présentées au paragraphe 2.1.2.

2.1.1 Des procédures de participation d'origines diverses

La directive n° 2011/92/UE, modifiée en 2014, et la Convention d'Aarhus fixent une exigence d'information et de participation du public en amont¹⁶. Au niveau national, l'article 7 de la charte de l'environnement à valeur constitutionnelle consacre le droit à participer aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

La participation du public est principalement traitée dans le code de l'environnement. La question de l'enquête publique est également présente dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Enfin, le code de l'urbanisme comprend depuis longtemps des procédures de concertation et d'enquête publique¹⁷ (cf. encadré 2).

Encadré 2 : la concertation dans le code de l'urbanisme et le code de l'environnement

La concertation existe sous deux formes. La plus ancienne est la concertation du code de l'urbanisme définie par les articles L.103-2 à L.103-7. Il s'agit d'une concertation qui peut durer tout le long d'une procédure et qui concerne deux documents d'urbanisme, le PLU et le SCoT, les zones d'aménagement concerté, les projets de renouvellement urbain et les opérations de construction ou d'aménagement qui modifient le cadre de vie. Les modalités de la concertation sont laissées à l'appréciation de son organisateur en relation avec l'importance du projet. Elle est lancée par les communes ou les EPCI,

16 CJUE 4 mai 2006, Barker, aff. C-290/03

17 Les procédures de participation qui ne relèvent d'aucune thématique figurent dans le code des relations entre le public et l'administration

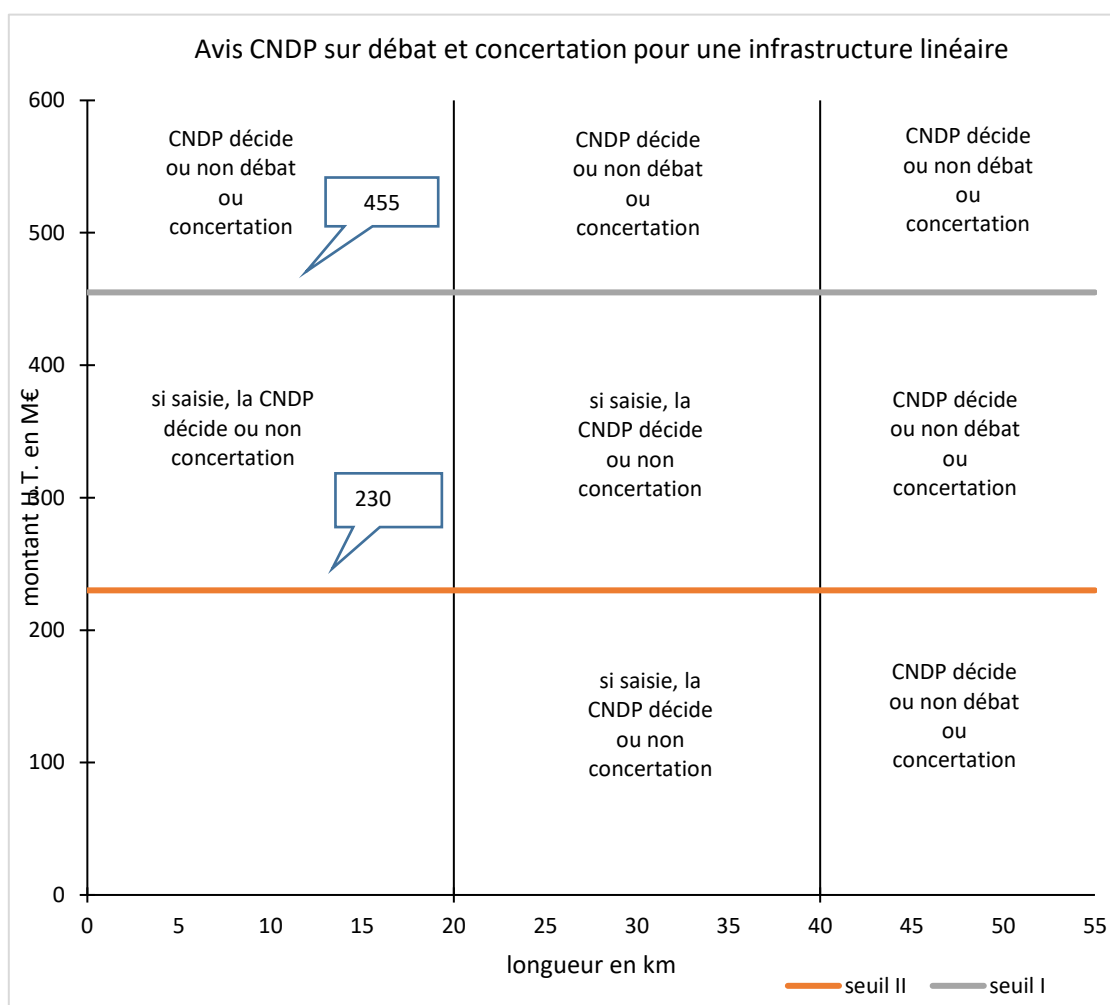
par l'État ou par la SNCF pour leurs projets et son bilan est tiré par ces mêmes entités. Ce dispositif paraît bien fonctionner.

La concertation du code de l'environnement, définie par les articles L.121-15-1 à L.121-21, est une concertation préalable avec des délais fixés (sauf lorsqu'elle est facultative). Elle concerne la concertation préalable relevant de la CNDP et la concertation préalable pour les projets qui ne relèvent pas de la CNDP. Les projets relevant de la concertation du code de l'urbanisme en sont clairement exclus (pour éviter une double concertation) même s'il peut être décidé de l'utiliser après accord de l'autorité compétente. La concertation préalable peut être suivie d'une concertation continue jusqu'à l'enquête publique décidée par la CNDP.

2.1.1.1 Pour la CNDP, une procédure spécifique et souple mais multiforme

La commission nationale du débat public (CNDP) prend en charge la participation du public dans le processus d'élaboration des plus grands projets publics ou privés.

Figure 1 : Modalités d'intervention de la CNDP selon le montant et la longueur du projet



Source : mission

La figure 1 illustre les zones de compétence de cette commission pour un projet d'infrastructure linéaire selon son montant et sa longueur. On y constate que trois procédures différentes au moins s'appliquent aux projets. Les plans et programmes connaissent un autre régime.

De plus, le débat public ou la concertation au-dessus des seuils ne sont pas de droit, ils relèvent de la décision de la CNDP. Cette situation a conduit à l'introduction d'un droit d'initiative pour différents « publics » (gouvernement pour un projet de réforme d'une politique publique, soixante députés ou soixante sénateurs, ...).

2.1.1.2 Une procédure de participation qui se construit par agrégation

La création d'une concertation préalable « facultative » est venue élargir la participation pour les projets soumis à une évaluation environnementale mais hors du champ de la CNDP. Pour les projets relevant d'un maître d'ouvrage public dont le montant dépasse 5 M€ HT, ou d'un maître d'ouvrage privé, recevant plus de 5 M€ HT de subventions, une déclaration d'intention¹⁸ doit être établie et portée à la connaissance du public. Si le maître d'ouvrage ne l'engage pas, des droits d'initiative peuvent être mis en œuvre par différents publics (associations, plus de 20 % des habitants d'une commune, collectivités, ...).

La figure 2 donne la procédure suivie pour le cas des infrastructures linéaires selon le montant du projet et la longueur de la ligne ferroviaire ou de la route. C'est un zoom sur la partie sans mentions, située en bas à gauche (inférieur à 230 M€ HT et inférieur à 20 km), de la figure 1. Au final, on constate, qu'il existe quatre procédures distinctes (figures 1 et 2 associées) de participation.

2.1.1.3 À l'aval d'une concertation, les décisions d'autorisation sont soumises à des consultations publiques

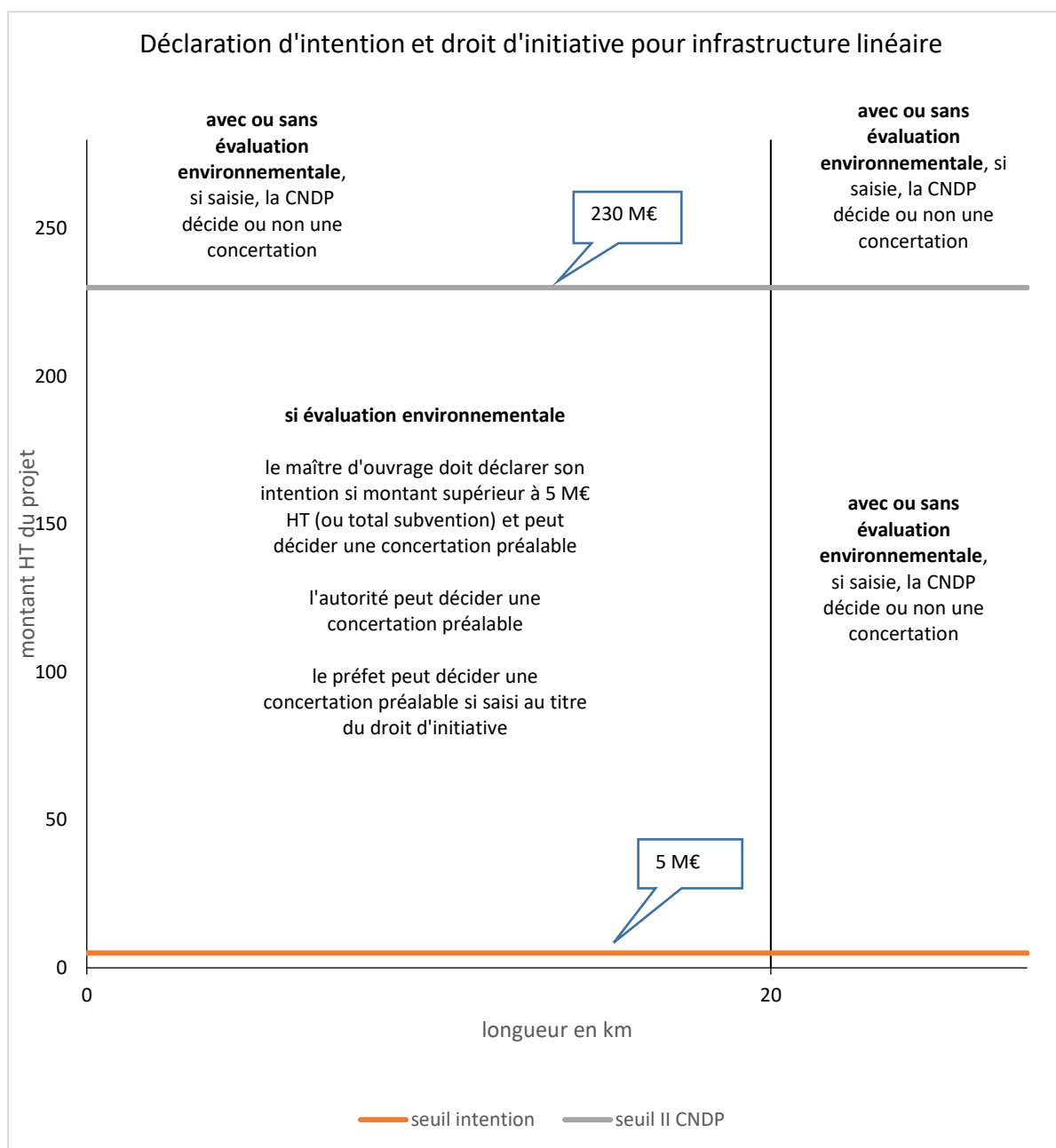
Le public est de nouveau consulté par le biais d'enquêtes publiques ou de consultations adaptées prévues par les textes relatifs aux diverses autorisations lorsque les projets (travaux, ouvrages, aménagements), plans ou programmes ayant une incidence sur l'environnement arrivent au stade de leur autorisation ou de leur approbation¹⁹. Il s'agit d'un autre type de procédures. Les enquêtes publiques sont conduites par un commissaire enquêteur²⁰. En cas d'avis défavorable, la collectivité doit prendre une délibération motivée réitérée pour poursuivre le projet. Le juge des référés peut aussi suspendre une procédure avec un avis défavorable du commissaire enquêteur.

¹⁸ Les décisions de cas par cas pour les évaluations environnementales valent déclaration d'intention

¹⁹ Certains projets peuvent ne pas faire l'objet d'enquête publique comme les zones d'aménagement concerté ou les permis de construire lorsqu'ils relèvent d'une évaluation environnementale au cas par cas.

²⁰ Ou une commission d'enquête

Figure 2 : Modalités de concertation selon le montant et la longueur du projet



Source : mission

2.1.2 Faciliter la participation en la rendant plus systématique et en l'accompagnant d'un garant

L'une des principales difficultés pour avoir un processus d'autorisation fluide tient à l'écart qui existe souvent, lors d'une participation du public, entre d'une part un projet à la conception déjà avancée que le maître d'ouvrage est peu susceptible de faire évoluer et les attentes, d'autre part, du public qui souhaite voir prises en compte, au moins en partie, ses remarques et ses propositions.

De grand progrès ont été accomplis par le législateur pour ouvrir ce dialogue et lever ces obstacles mais sans toujours aboutir à un déroulement fluide de l'instruction et à une meilleure adhésion du public. L'effort de simplification par le biais de nombreuses adaptations des textes a, semble-t-il, plutôt accru leur complexité.

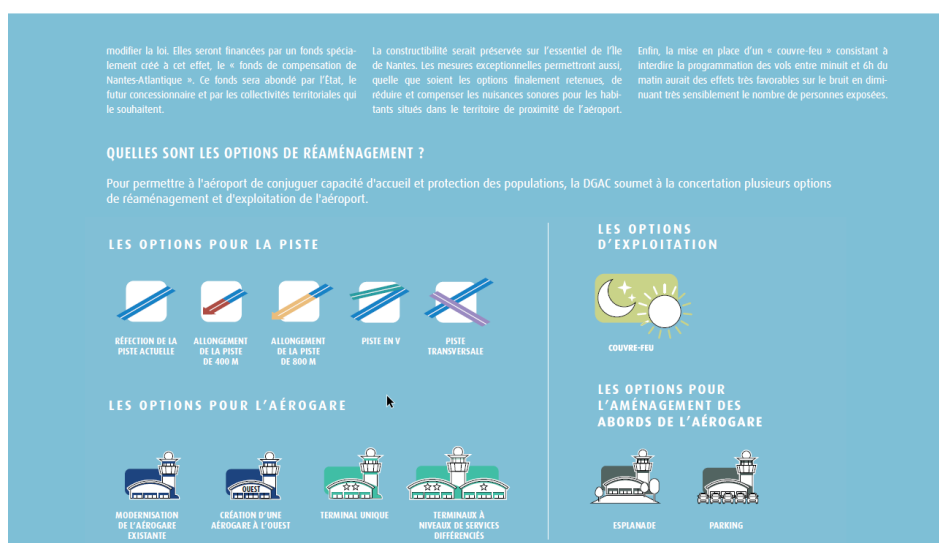
Le dispositif législatif et réglementaire actuel pourrait être amélioré à cet égard par deux modifications en particulier. La première, abordée au paragraphe 2.1.2.1, serait de rendre plus systématiques les concertations actuellement facultatives. La seconde, traitée au paragraphe 2.1.2.2, consisterait à recourir plus souvent à un garant dans les concertations.

2.1.2.1 Rendre plus systématique la concertation préalable

Certains contentieux trouvent leur origine dans un dialogue insuffisant du porteur de projet avec le public et les tiers concernés.

La concertation préalable permet ce dialogue recherché. Lorsqu'elle est mise en œuvre par la CNDP, elle offre cette possibilité de réfléchir sur les options ou les variantes possibles (cf. figure 3). Elle est cependant facultative pour les projets qui ne relèvent pas de la CNDP.

Figure 3 : Options proposées à la concertation pour le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique



source : dossier concertation préalable, DGAC

Une possibilité d'améliorer la participation et en même temps de faciliter la conception d'un projet et son acceptation consisterait à rendre plus systématique cette concertation préalable en particulier

pour les projets nécessitant une évaluation environnementale et faisant l'objet d'une déclaration d'intention.

On pourrait objecter que l'organisation plus fréquente d'une telle concertation serait susceptible d'alourdir la procédure pour le maître d'ouvrage. En effet, elle implique des délais de publicité et de durée sans compter le temps de tirer le bilan. Mais en contrepartie elle supprimerait pour les maîtres d'ouvrage la période d'incertitude liée au délai d'exercice du droit d'initiative et à celui laissé au préfet pour décider.

Elle ne pourrait donc s'envisager que s'il est laissé une grande souplesse à la forme de la concertation. Les modalités de la concertation définies par les articles L.121-16 à L.121-16-2 et R.121-19 à R.121-24 du code de l'environnement paraissent offrir les garanties attendues.

Le renforcement de la concertation préalable pour les plus petits projets proposée ici pourrait impliquer logiquement la même obligation pour les projets plus importants soumis à la CNDP alors qu'elle est laissée à son initiative. Partant du fait que la CNDP instruit en interne les projets qui lui sont soumis et qu'elle dispose d'une expérience nationale sur plus de deux décennies, il ne serait toutefois pas incohérent, étant une autorité indépendante, de lui laisser la possibilité de choix dont elle dispose aujourd'hui.

Recommandation à droit fixe 2. (CGDD) Encourager un recours plus systématique à des concertations préalables

2.1.2.2 Étendre la présence d'un garant à un plus grand nombre de concertations préalables

Le public qui participe à une concertation préalable doit être assuré de la transparence de la procédure engagée et de la qualité des informations qui lui sont délivrées. Du côté du maître d'ouvrage, il est important que la concertation qu'il engage soit crédible aux yeux du public. Sans compter que s'il est un maître d'ouvrage occasionnel, l'organisation d'une telle procédure ne lui est pas familière.

Une manière admise et efficace de répondre à ces interrogations est de recourir à un tiers, garant, qui accompagne la procédure de participation en restant neutre à l'égard de toutes les parties, sans se prononcer sur l'opportunité du projet. Il veille à la pertinence des informations communiquées, à la clarté des débats et à la nécessité pour le porteur de projet de répondre aux questions et propositions formulées par le public et les parties concernées (collectivités territoriales, services de l'État, CCI, ...).

Dans le champ de compétence de la CNDP, le débat public et la concertation préalable bénéficient de la présence d'un garant. En revanche, en dehors des procédures relevant de la CNDP, les maîtres d'ouvrage disposent du libre choix, s'ils souhaitent une concertation préalable, de recourir ou non à un garant (désigné par la CNDP).

Ce recours plus systématique à un garant constituerait un progrès susceptible d'améliorer la conception des projets et de contribuer à une plus grande homogénéité avec les procédures de la CNDP. Cela pourrait être obtenu soit de manière volontaire par le maître d'ouvrage, soit par le préfet dans le cadre du droit d'initiative. Il serait également possible d'introduire un seuil rendant obligatoire cette désignation à l'occasion de la déclaration d'intention.

La présence d'un garant permettra au maître d'ouvrage de bénéficier d'un projet mieux compris et mieux accepté par le public, grâce par exemple à la formalisation de ses engagements. Ces avancées

compenseront largement le coût de la procédure d'autant plus que la nomination en temps masqué du garant permet de neutraliser le délai de nomination.

Sur un autre plan, la participation du public par voie électronique (PPVE) s'est élargie considérablement y compris à l'occasion du décret dit « ASAP » n°2021-1000 du 30 juillet 2021 et remplace parfois l'enquête publique. Les enquêtes publiques comprennent déjà un registre dématérialisé ouvrant largement le champ de la consultation en permettant d'atteindre des publics plus importants. La PPVE prévue par l'article L.123-19 du code de l'environnement va au-delà, puisqu'elle érige en principe la dématérialisation du dossier, prévoyant par exception la possibilité de produire un dossier papier. La PPVE ne prévoit pas de commissaire enquêteur, mais peut être suivie par un garant, comme c'est le cas pour les ouvrages prévus pour les Jeux Olympiques. Les PPVE sont appréciées pour leur simplicité et leur rapidité ; elles peuvent poser difficulté aux services sur qui est reporté la charge de traiter les observations du public, potentiellement plus nombreuses avec la facilité du numérique. Elles sont critiquées par les ONG pour la perte du contact avec le commissaire enquêteur et l'absence de réunion publique.

La nomination d'un garant pour les PPVE aux enjeux les plus importants pourrait être envisagée pour remédier à ces critiques et renforcer la crédibilité et la pertinence de cet outil participatif.

Recommandation à droit fixe 3. (CGDD, maîtres d'ouvrages) Encourager un recours plus systématique à des garants

Par ailleurs, un garant et un commissaire enquêteur peuvent se retrouver simultanément sur un même projet, en particulier lorsque la CNDP a nommé un garant jusqu'à l'enquête publique et que le commissaire enquêteur a été nommé en avance. Il semble que cette coexistence facilite leurs travaux respectifs et il n'a pas été rapporté à la mission de difficultés dans cette superposition. On pourrait ainsi envisager, lorsqu'un garant a été désigné, une meilleure articulation des interventions du garant et du commissaire enquêteur en encourageant la désignation anticipée du commissaire enquêteur. Le code de l'environnement prévoit même (art L.123-4 C Env) la possibilité que le garant soit ensuite nommé commissaire enquêteur. Selon la CNDP, cette disposition n'a jamais encore été utilisée. Ce point sera repris au chapitre 3.

2.2 Sécuriser le maître d'ouvrage

Certains projets peuvent rencontrer des difficultés importantes, d'autant plus difficiles à admettre (et à régler) qu'elles interviennent tardivement, autorisations non obtenues ou cassées alors que des travaux sont engagés. Dans ce cas, il est courant d'entendre l'administration regretter l'anticipation insuffisante par le maître d'ouvrage des questions environnementales, et le porteur de projet se plaindre de l'attitude non constructive de certains services instructeurs. Or, des pratiques et des outils existent et ont paru à la mission devoir être encouragés : il est nécessaire d'organiser le dialogue entre le maître d'ouvrage et les services instructeurs, le cas échéant en ayant recours au certificat de projet (221), il est possible d'améliorer la qualité des évaluations environnementales en développant notamment l'usage du cadrage préalable (2.2.2), et les projets doivent être mieux anticipés par des démarches de dérisquage adaptées (2.2.3).

2.2.1 Améliorer le dialogue entre le maître d'ouvrage et l'autorité compétente en mode projet

Les projets de toutes natures relèvent de plusieurs champs réglementaires et techniques différents et leur instruction suppose l'intervention de différentes compétences et de différents services au sein de l'administration d'État et des collectivités locales. Les services de l'État les plus concernés sont les DREAL et DDT de par leurs compétences dans le domaine de l'environnement, en particulier la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et la biodiversité, mais aussi les espaces forestiers ou l'énergie. Les services des communes ou des intercommunalités interviennent pour l'instruction des autorisations d'urbanisme ou les raccordements aux réseaux²¹.

Pour tous les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale, l'autorité environnementale est chargée de donner un avis sur l'étude d'impact du projet de manière indépendante du service instructeur. Les organisations des services de l'État sont variables selon les territoires, ainsi que le niveau de compétence et d'expérience des instructeurs eux-mêmes. Les maîtres d'ouvrages interrogés par la mission ont largement salué le professionnalisme des équipes, tout en regrettant parfois leur travail « *en silo* ». La fluidité et la rapidité de l'instruction d'un projet sont, selon tous les maîtres d'ouvrage entendus par la mission, conditionnées à la qualité du dialogue entre eux et ces différents services. Ce dialogue est hautement souhaitable pendant l'instruction mais aussi en phase « *amont* », avant même le dépôt officiel du dossier.

2.2.1.1 Les projets doivent être instruits en « mode projet »

Le besoin de compétences très différentes pour le même projet suppose *a minima* une coordination forte au sein de l'administration y compris pour échapper à d'éventuelles injonctions contradictoires ou par exemple pour optimiser des mesures compensatoires. Au moment de la conclusion de l'instruction, cela peut conduire à mettre en balance les différents impacts du projet pour permettre à l'autorité compétente de décider de son utilité publique. Pour certains projets particulièrement importants ou sensibles, la pratique est de désigner un haut fonctionnaire en charge du pilotage et de la coordination.

Ce fonctionnement en mode projet est bien développé pour l'instruction des autorisations environnementales : en pratique, le service « ensemblier », chargé de la composante « principale » du dossier d'autorisation environnementale (ICPE ou loi sur l'eau) coordonne l'action des autres services contribuant à l'instruction.

La mission considère qu'il peut être pertinent de renforcer cette pratique pour des projets complexes, pour lesquels, dès l'émergence du projet, un chef de projet pourrait être désigné, clairement mandaté par l'autorité préfectorale pour être en situation d'être l'interlocuteur de référence du pétitionnaire, mais aussi du garant de la concertation quand il existe. L'organisation en « mode projet » demande des formations et de la pratique, et suppose des règles du jeu. Il s'agit en effet non seulement de jouer un rôle de coordination mais d'être capable de rappeler à l'ordre des services qui prendraient du retard, de veiller à la proportionnalité du traitement des différents enjeux d'un dossier ou encore de solliciter en temps utile le décideur, généralement le préfet, en cas de désaccord entre services. Il est de plus pertinent d'associer les services concernés des collectivités locales. La question doit également se poser de l'articulation avec les services instructeurs de l'autorité environnementale concernée. L'indépendance de l'AE requiert que celle-ci ne peut pas être juge après avoir été partie dans un dossier.

²¹ D'autres services de l'État ou établissements interviennent, ainsi des DRAC pour les aspects archéologiques ou encore des SDIS.

Le cadrage préalable permet un échange dans un cadre formalisé, ce qui peut permettre de baliser le travail d'instruction et d'éviter au pétitionnaire de se retrouver dans une impasse.

La mission constate que la qualité de ce fonctionnement des services de l'État en mode projet reste perfectible, en particulier lorsque la personne qui joue le rôle de « chef de projet » n'a pas l'autorité suffisante et ne dispose pas d'une vision suffisamment globale des différents enjeux d'un projet, et se contente d'un simple rôle d'assembleur sans réelle valeur ajoutée. La mission estime qu'il faut considérer cette fonction de chef de projet comme une fonction à part entière, dépassant le niveau de compétence et d'expertise nécessaire à un simple instructeur de procédure. La mission a d'ailleurs observé qu'il ne semble pas exister de formation dédiée à cette fonction.

Recommandation à droit fixe 4. (SG, CGDD) Organiser le travail des services instructeurs en mode projet et les former à cet effet

2.2.1.2 Le mode projet doit être engagé dès la phase amont

La fluidité du déroulement d'un projet est largement conditionnée par la capacité à engager le dialogue entre le porteur de projet et les services instructeurs très en amont, avant même le dépôt officiel des dossiers.

Un outil a été proposé pour donner un cadre formel à l'encadrement préliminaire du travail d'instruction des demandes d'autorisation environnementale avec le « certificat de projet » prévu par l'article L.181-6 du code de l'environnement. Ce certificat qui peut être sollicité par le porteur de projet « indique les régimes, décisions et procédures qui relèvent de l'autorité administrative compétente pour l'autorisation environnementale et qui sont applicables au projet, (...) et comporte également :

- soit le rappel des délais réglementairement prévus pour l'intervention de ces décisions ;
- soit un calendrier d'instruction de ces décisions, qui se substitue aux délais réglementairement prévus s'il recueille, dans les conditions fixées par le décret prévu par l'article L.181-32, l'accord du demandeur et qui engage ainsi celui-ci et l'administration. »

Il s'agit donc, en pratique, d'une approche quasi contractuelle de l'instruction, instaurant un échange entre le porteur de projet et les services compétents. Parmi les maîtres d'ouvrages rencontrés, peu pratiquent cette démarche, soit par méconnaissance, soit parce que les projets en question ne le justifient pas, ... soit parce que les services instructeurs les en ont dissuadés. En effet le certificat de projet instaure un cadre relativement contraignant, et ignore les ajustements réguliers dans la vie d'un projet. Il nous semble cependant que sa pratique pourrait être encouragée, ainsi que tout ce qui peut aller dans le sens d'un dialogue préalable entre administration et porteurs de projet.

Une telle démarche ne relève pas d'une évidence pour des services souvent en situation de plan de charge difficile, et qui peuvent parfois redouter un échange avec des interlocuteurs techniques de haut niveau, échange qui pourrait se transformer en une négociation difficilement compatible avec la défense des enjeux de protection et les politiques publiques dont les mêmes services ont la responsabilité. Il semble cependant à la mission qu'un dialogue soutenu avec le porteur de projet peut permettre une meilleure prise en compte des enjeux portés par les services et faciliter l'instruction ultérieure.

Une telle posture est répandue dans les services, mais pourrait être relégitimée : orienter les porteurs de projets vers la meilleure solution possible en phase amont, et accompagner leur projet si et quand il a été déclaré d'utilité publique.

Par ailleurs, l'aspect formel du certificat de projet peut rebuter les services instructeurs, ce qui fait que quand il est demandé, il peut prendre alors la forme d'un simple rappel des procédures et délais réglementaires sans beaucoup de valeur ajoutée.

L'aspect qui paraît particulièrement intéressant est de fixer un calendrier cible d'instruction, donnant ainsi de la visibilité aux deux parties et permettant de réguler le plan de charge des équipes. La mission considère qu'un tel calendrier prévisionnel devrait être établi aussi souvent que possible même s'il ne prend pas la forme d'un certificat de projet.

Enfin, la notion de certificat de projet ne concerne que l'autorisation environnementale elle-même balisant l'instruction à partir du dépôt officiel de la demande. Les étapes antérieures, notamment la concertation préalable ou le débat public quand ils existent, mais aussi l'éventuelle enquête d'utilité publique ou encore la modification éventuelle de plans et programmes, tout aussi importantes pour le bon déroulement d'un projet ne sont pas concernées. Force est de constater que sauf si l'État est lui-même porteur du projet, les services instructeurs de la future autorisation environnementale sont peu présents dans ces premières étapes. En particulier, ils ne sont pas acteurs et souvent ne participent pas aux concertations préalables. Ceci est justifié par le fait qu'il appartient d'abord au maître d'ouvrage d'un projet de porter celui-ci auprès du public et des collectivités, mais ne facilite pas l'instruction du projet.

La mission considère qu'il serait ainsi souhaitable que le chef de projet soit désigné dès le début et que l'équipe projet, constituée par les différents services qui auront à contribuer à l'instruction puisse être identifiée. Sans directement être impliqué dans la concertation préalable, il lui appartiendrait notamment d'en suivre les principaux temps et notamment d'identifier alors les aspects de projet susceptibles de poser des difficultés. Ensuite pour la phase de DUP, si celle-ci est distincte de l'autorisation environnementale, il lui appartiendrait d'appuyer la préfecture en charge de l'instruction de cette DUP dans l'analyse des enjeux environnementaux du projet avant transmission à l'autorité environnementale.

2.2.2 Améliorer l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un projet est une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet, au regard des impacts de sa mise en œuvre sur l'environnement. La démarche doit intégrer notamment une hiérarchisation des enjeux environnementaux, l'état initial sur un périmètre de projet bien identifié, la justification des choix et la comparaison des variantes, l'évaluation des impacts environnementaux et la description des mesures prises par le maître d'ouvrage pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs.

Or, force est de constater que les maîtres d'ouvrage mettent en œuvre ce processus de manière inégale avec une qualité *in fine* variable. Souvent, l'intégration de l'évaluation environnementale dans le déroulement du projet est trop tardive. La thématique environnementale n'est pas ou peu abordée dans les réunions de débat public ou de concertation préalable au démarrage du projet.

Des sujets fondamentaux comme le périmètre du projet, ses variantes possibles et les principaux enjeux environnementaux ne sont pas suffisamment traités en amont.

Or, l'analyse de ces problématiques est essentielle pour la mise en œuvre de la séquence Éviter, Réduire et Compenser (séquence ERC). Le défaut d'analyse du périmètre, des variantes et des enjeux environnementaux aboutit à une séquence ERC tronquée.

Le volet évitement est le plus fondamental dans la séquence ERC. Pour être traité efficacement, il doit être pris en compte dès la comparaison des variantes du projet. C'est en examinant les impacts sur

l'environnement de chaque variante et en choisissant si possible la variante la moins impactante que le volet évitement produit tous ses effets vis-à-vis de la prise en compte de l'environnement.

À cet égard, il est à noter qu'une analyse statistique faite par la mission confirme l'importance de la séquence ERC dans les avis de l'autorité environnementale (auprès du CGEDD) et du CNPN (cf. annexe n°3). Ainsi par exemple, sur échantillons, deux tiers des avis de l'AE en 2020 et 40 % des avis du CNPN relatifs aux infrastructures et aux aménagements en 2019 sont critiques sur cette séquence.

Ultérieurement, ces insuffisances suscitent des difficultés successives pour les maîtres d'ouvrages.

D'une part, l'évitement ne peut pas être mis en œuvre correctement. Le maître d'ouvrage est alors amené, par déficit d'évitement, à prévoir des mesures de réduction et de compensation parfois difficiles et complexes à exécuter. *In fine*, elles alourdissent et compliquent la mise en œuvre de son projet. Les mesures de compensation peuvent ainsi générer de nouveaux impacts environnementaux pour lesquels le maître d'ouvrage doit mettre en œuvre de nouvelles mesures ERC. Ainsi, en « *enjambant* » l'évitement, le maître d'ouvrage pense simplifier sa démarche alors qu'en fait il se la complique.

D'autre part, tous ces manquements peuvent être invoqués à l'occasion des recours contentieux, notamment quand des espèces végétales ou animales protégées sont concernées. Compte tenu du moment auquel interviennent les recours et du délai de jugement, les projets souffrent alors d'un retard d'exécution voire, dans les cas les plus critiques, sont remis en cause.

Or, la mission constate, qu'à droit constant, les maîtres d'ouvrage peuvent améliorer la qualité de leur évaluation environnementale et éviter ces problèmes. Pour ce faire, ils doivent bien cerner les enjeux environnementaux dès le début de la démarche, définir correctement le périmètre de leur projet le plus en amont possible et identifier à ce stade les variantes raisonnables.

2.2.2.1 L'utilisation du cadrage préalable peut être étendue et mise en œuvre le plus tôt possible dans le processus

Les maîtres d'ouvrage disposent d'un dispositif d'assistance appelé « cadrage préalable » proposé par la directive européenne 2014/52/UE du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE et relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, reprise en droit français par l'article L.122-1-2 et par l'article R.122-4 du code de l'environnement.

Force est de constater que ce mécanisme d'assistance offert aux maîtres d'ouvrage est peu connu actuellement. Par ailleurs, quand il est utilisé, il ne l'est pas toujours au lancement du projet ce qui est pourtant le moment optimal pour le maître d'ouvrage.

C'est pourquoi la mission recommande aux maîtres d'ouvrage d'utiliser le cadrage préalable et dès le lancement de leur projet. Il permet au maître d'ouvrage d'avoir l'avis de l'autorité compétente et de l'autorité environnementale au début de la démarche devant aboutir à l'autorisation du projet. Il peut ainsi être conforté ou non dans son analyse initiale et éviter de prendre de fausses pistes, sources de retard.

Il en résulte une meilleure prise en compte de l'environnement dès la phase amont permettant également au maître d'ouvrage de limiter les risques de recours juridiques sur les projets pour des motifs environnementaux.

Il est à noter que dans la troisième partie du rapport, la mission propose de modifier en partie la réalisation du cadrage préalable.

2.2.2.2 La définition du périmètre du projet, l'analyse le plus en amont possible des enjeux environnementaux et des variantes peuvent être optimisées

La séquence ERC est essentielle au processus d'évaluation et d'autorisation environnementale. Elle découle en outre directement du principe de prévention, dont le respect est notamment examiné par le juge au titre de la légalité de la DUP²².

Pour les projets, le droit national a principalement repris le contenu du dossier défini par l'annexe II A de la directive 2011/92/UE. Pour autant, comme le confirment les avis et notes des autorités environnementales, la définition du périmètre du projet, l'analyse le plus en amont possible des enjeux environnementaux et des variantes méritent souvent d'être optimisées par les maîtres d'ouvrage.

La définition du périmètre du projet

Notion centrale en matière d'évaluation environnementale, puisqu'il s'agit d'en apprécier les effets notables sur l'environnement, la notion de projet est un point parfois difficile à cerner. La façon d'arrêter les frontières d'un projet peut souffrir d'un flou générant une certaine insécurité juridique. C'est pourquoi le maître d'ouvrage doit déterminer, le plus en amont possible dans les procédures, quel est son « projet », les éléments qui le composent et son périmètre.

Or, d'une manière générale, les maîtres d'ouvrage doivent mieux s'approprier la notion de projet pour assurer une évaluation et une prise en compte adaptée de l'environnement, qui conditionnera la sécurité juridique de leurs opérations et des actes autorisant leur mise en œuvre (responsabilité).

Il est à noter également que dans l'analyse de la complétude des dossiers établis par les maîtres d'ouvrage, les services instructeurs doivent s'assurer que le périmètre des projets d'une part et leurs incidences sur l'environnement d'autre part sont correctement établis.

Mais la prise en compte insuffisante du périmètre complet du projet (et parfois des interactions entre plusieurs projets) peut être identifiée et explicitée tardivement dans les procédures, notamment lors de l'avis de l'autorité environnementale. Ceci conduit alors soit à des retards importants s'il faut reprendre de manière approfondie l'étude d'impact en engageant des études complémentaires, soit à une forte insécurité juridique si cet avis est pris en compte *a minima*.

Ce travail sur le périmètre des projets est d'autant plus important qu'il permet au maître d'ouvrage, pour chaque thème de l'environnement, de spécifier l'aire ou les aires d'étude au sein desquelles seront étudiées les caractéristiques de l'état initial et seront analysés les impacts directs et indirects du projet et des différentes solutions envisagées. Si ce travail n'est pas mené, le projet peut être voué à l'échec. Ainsi le projet d'éoliennes flottantes en Méditerranée a rencontré des difficultés parce que les aires d'études de l'étude d'impact n'avaient pas intégré les problématiques de migration des oiseaux.

La définition et la hiérarchisation des enjeux environnementaux

22 CE, 09 juillet 2018, n° 410917.

Il est indispensable pour le maître d'ouvrage d'identifier très rapidement quels sont les principaux enjeux environnementaux au croisement du territoire et du projet.

Le maître d'ouvrage doit les identifier, les caractériser et les hiérarchiser :

- les identifier, en consultant la bibliographie existante sur le territoire, en enquêtant auprès des détenteurs de données (administrations, associations...) et en faisant des investigations de terrain ;
- les caractériser par leur sensibilité, leur vulnérabilité et leur tendance d'évolution ;
- les hiérarchiser. Parmi le vaste champ de l'environnement, des enjeux doivent être traités de manière plus approfondie dans l'étude d'impact. Focaliser l'analyse sur un nombre limité de questions importantes représente un exercice crucial pour optimiser les ressources et le temps dont le maître d'ouvrage dispose pour élaborer l'étude d'impact.

Ce travail est essentiel dès le début de la démarche. Il doit permettre d'orienter au mieux les études à réaliser dans le cadre de l'étude d'impact et d'intégrer la réalisation de l'évaluation environnementale dans le calendrier général du projet.

L'analyse des variantes

Le code de l'environnement demande au maître d'ouvrage une description des solutions de substitution raisonnables (ou variantes) qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, ainsi qu'une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine.

Par ailleurs, la dérogation pouvant être donnée à l'interdiction d'atteinte aux espèces végétales et animales protégées nécessite notamment de démontrer qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante.

Or, une grande partie de la conception des projets se déroule très en amont par des prestataires ou les services d'études des maîtres d'ouvrage. Cela les conduit à proposer des solutions déjà tranchées avec peu de place laissée à l'examen des variantes au moment de leur présentation au public et aux autres parties prenantes (collectivités, AE, services instructeurs...). Cette occasion pour le maître d'ouvrage de manifester sa prise en compte d'une partie essentielle de la séquence ERC disparaît donc de même que l'occasion pour les parties prenantes de soulever des craintes et des propositions.

Le fait que le maître d'ouvrage n'indique pas dans son évaluation environnementale les variantes raisonnables et la justification de son choix *in fine* peut alimenter des recours et donc des retards dans l'exécution des projets.

Il apparaît que les maîtres d'ouvrage disposent souvent de la matière pour satisfaire aux attentes législatives et réglementaires dès lors que celles-ci sont bien identifiées en temps utile. Dans ce cadre, le rôle des bureaux d'études (BE) est essentiel pour conseiller et orienter utilement les maîtres d'ouvrage. De nombreux guides ont été établis qu'il convient d'utiliser²³.

²³ CGDD, *Évaluation environnementale : Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016, Fiche Thema*, août 2016 ; CEREMA, *Sécurisation des projets d'infrastructures linéaires de transports volet espèces protégées*, juillet 2017.

Recommandation à droit fixe 6. (CGDD, maîtres d'ouvrages) Identifier le plus tôt possible dans la vie du projet son périmètre, les variantes à étudier et les enjeux environnementaux

Il n'en reste pas moins que les études réalisées dans le cadre de l'évaluation environnementale ne figent pas l'évolution du territoire. C'est pourquoi il revient au maître d'ouvrage de s'assurer, quand l'exécution du projet prend du retard pour une raison ou une autre, si les études sont encore ou pas d'actualité.

2.2.2.3 Les études doivent être actualisées

Les maîtres d'ouvrages doivent être incités à actualiser leurs études. La mission a constaté que les études, souvent réalisées à un stade précoce de la procédure, n'étaient pas toujours actualisées durant la vie du projet. Certains le font, mais il existe parfois un débat sur le délai de validité compte tenu du coût des études. Force est de constater que s'appuyant sur des DUP anciennes, des projets peuvent être remis en cause car au moment de leur démarrage, des thématiques environnementales n'ont pas été prises en compte ou pas mises à jour.

Ainsi, un certain laps de temps peut s'écouler entre la réalisation de l'étude d'impact et l'exécution des travaux au cours duquel le cortège d'espèces végétales et animales présent peut évoluer et des espèces peuvent recoloniser des terrains laissés en friche. Une note technique du 5 novembre 2020 du ministère de la Transition écologique relative au cadrage de la réalisation et de la mise à jour des inventaires faune-flore dans le cadre des projets soumis à autorisation environnementale indique, en particulier dans son annexe 2, les facteurs à prendre en compte pour définir les fréquences et conditions d'actualisation des inventaires faune-flore. Du fait de la diversité des situations écologiques rencontrées qui ne permettent pas de fixer de manière générale des délais de mise à jour des inventaires faune-flore, l'actualisation de l'inventaire dépendra des facteurs suivants :

- qualité des inventaires initiaux : conditions/ périodes favorables ou défavorables dans lesquelles les inventaires se sont déroulés ; bonne caractérisation des cortèges d'espèces, de l'état des populations, des habitats, de leur trajectoire écologique et des potentialités des milieux ; aptitude des inventaires à une bonne traduction des fonctionnalités écologiques perturbées par le projet dans la durée ;
- qualité de l'appréciation des effets/impacts du projet, permettant d'apprécier correctement dans la durée la sensibilité des enjeux écologiques rencontrés ;
- type d'habitats rencontrés et leur dynamique évolutive prévisible ;
- dynamique des espèces présentes sur le site et à proximité fonctionnelle ;
- type de modifications induites par des travaux préparatoires ayant eu lieu après délivrance de l'autorisation initiale et probabilité d'installation de nouvelles espèces au regard des connaissances sur la dynamique de ces populations.

Recommandation à droit fixe 7. (CGDD) Inciter les maîtres d'ouvrages à actualiser les études d'impact

2.2.3 Les projets doivent être mieux anticipés par des démarches de dérisquage adaptées

Afin d'anticiper les étapes de la procédure environnementale et d'éviter certains obstacles tenant notamment à l'incompatibilité du projet avec l'état du site prévu pour son implantation, des processus préventifs ont été mis en place. Ces démarches dites de « *dérisquage* » prennent plusieurs formes.

En premier lieu, les plans et programmes peuvent participer de cette démarche. De tels schémas peuvent être créés par différentes autorités compétentes, qu'elles soient décentralisées ou au niveau national.

Les documents d'urbanisme ne sont pas toujours un support pertinent pour une démarche dite de « *dérisquage* », en raison de leur contenu essentiellement prescriptif et la temporalité de leur élaboration²⁴. Pour autant, lorsqu'au moment d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, les collectivités ont connaissance de projets, il apparaît nécessaire de tenir compte de ces derniers.

En revanche, plusieurs exemples plus ou moins récents peuvent être relevés : schémas régionaux des carrières, plans régionaux de prévention et de gestion des déchets, schémas régionaux éoliens intégrés aux schémas régionaux climat air énergie par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et plans stratégiques des ports prévus à l'article L.5312-13 du code des transports.

Dans certains cas, la programmation des projets pourrait être plus systématiquement prise en compte. Ainsi, les documents stratégiques de façade, qui répondent aux objectifs des directives cadres 2008/56/CE du 17 juin 2008 « stratégie pour le milieu marin » et 2014/89/UE du 23 juillet 2014 relative à la planification de l'espace maritime, ne comportent pas de cartes précisant les zones d'implantation envisagées pour les projets éoliens en mer.

De même, alors qu'il incombe aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de définir notamment les objectifs en matière d'infrastructures de transport²⁵, la prise en compte par ces derniers des projets d'ampleur régionale ou nationale est variable. Plusieurs avis de l'Autorité environnementale relèvent ainsi que les incidences des projets structurants sont insuffisamment repris dans ces schémas²⁶.

La programmation des projets au travers de ces plans ne permet certes pas d'exempter ces derniers de la procédure d'évaluation environnementale et de participation applicable en vertu des articles L.122-1 et suivants du code de l'environnement, ni de considérer que leur autorisation sera quasi automatique. Certes, les programmes sont eux-mêmes soumis à une procédure d'évaluation et de participation prévue par le code de l'environnement²⁷. Néanmoins, la réalisation de cette procédure ne

24 À la suite du rapport Duport, l'art. R.122-25 du code de l'environnement a néanmoins créé des procédures communes entre l'évaluation ou la révision d'un document d'urbanisme et l'étude d'impact de l'opération d'aménagement. Cet article permet une mise en compatibilité par anticipation lorsque l'étude commune respecte à la fois les exigences applicables aux plans et programmes et celles applicables aux projets.

25 C. gén. des coll. terr., art. R.4251-4.

26 Voy. avis n° 2019-20 du 24 avril 2019, SRADDET de la région Grand-Est ; avis n° 2019-59 du 24 juillet 2019, SRADDET de la région Hauts-de-France.

27 C. envir., art. R.122-17 et suivants ; dispositions transposant la directive n° 2001/42/CE du 27/06/01 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

peut tenir lieu de celle applicable aux projets. En particulier, les caractéristiques et incidences des projets qui doivent être soumis à évaluation au titre de la procédure environnementale excèdent largement les seules informations de principe que peut contenir un plan ou programme²⁸. Ce niveau de précision paraît d'autant plus inatteignable lorsque la programmation des projets est largement antérieure à leur conception ou dans l'hypothèse où le projet a vocation à être ultérieurement porté par un opérateur privé non encore identifié²⁹. En outre, une telle programmation ne peut aboutir que lorsque la faisabilité des projets, et notamment leur maîtrise foncière, peut être raisonnablement admise. Enfin, dès lors qu'elle est indicative et non prescriptive³⁰, la programmation n'interdit pas aux maîtres d'ouvrages concernés de choisir ultérieurement d'autres modalités de réalisation de leurs projets que celles prévues à l'origine.

Néanmoins, leur prise en compte peut permettre d'anticiper l'évaluation environnementale globale des projets en les inscrivant dans un contexte environnemental, économique et social plus large. Elle permet également de renforcer la démonstration de leur utilité publique. Sous réserve de leur actualisation, les éléments contenus par les programmes et leurs évaluations environnementales sont autant de données et d'informations susceptibles d'alimenter l'évaluation environnementale des projets et d'éviter, comme pour les procédures communes, tout double emploi.

En outre, la participation du public à l'occasion de l'élaboration de tels programmes peut faciliter concrètement la participation ultérieure lors de la procédure d'autorisation du projet, sans toutefois que la participation aval ne puisse être supprimée. Cette participation initiale doit alors avoir été suffisamment effective et notamment avoir concerné les éventuelles variantes, dont l'étude relève précisément d'une phase amont. Au demeurant, plus l'élaboration du programme s'éloigne de sa réalisation, plus il est nécessaire de procéder à une nouvelle analyse de variantes.

Dans tous les cas, l'actualisation de tels programmes doit être l'occasion d'interroger à nouveau, notamment par une actualisation des études et une participation simplifiée du public, leur pertinence et les impacts environnementaux qu'ils prévoient.

Recommandation à droit fixe 8. (CGDD, DGALN, DGEC, DGPR) Mieux anticiper les projets structurants dans les programmes en cours d'élaboration ou de révision, notamment pour les projets publics de la transition écologique

En deuxième lieu, dans certains cas, la démarche dite de « dérisquage » peut prendre des formes innovantes. Prévu par l'article 58 de la loi du 10 août 2018 dite loi « Essoc », le « *permis enveloppe* »

28 L'annexe IV de la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 précise que les informations en cause portent notamment sur la description du projet, l'esquisse des principales solutions de substitution, la description des effets sur l'environnement.

29 Si l'article 2 de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 permet de prévoir la réalisation d'une évaluation unique des incidences sur l'environnement, la Commission européenne a précisé la notion de procédures communes dans une communication du 27 juillet 2016. Il en ressort que les données que le maître d'ouvrage intègre dans le rapport d'évaluation doivent toujours être conformes aux exigences applicables aux projets et que ces procédures communes s'appliquent aux évaluations requises par d'autres directives sectorielles, telles que celles applicables aux habitats ou aux oiseaux.

30 Ainsi, le code de l'urbanisme organise un rapport de compatibilité entre les règles générales des SRADDET et les SCOT (C. Urb., art. L. 131-1), tandis que ces derniers sont seulement tenus de prendre en compte les objectifs des SRADDET (C. Urb., art. L. 131-2).

est un nouvel outil législatif destiné à faciliter le développement des projets d'énergies marines renouvelables en levant notamment certaines contraintes qui rallongent considérablement le temps de conception et de réalisation d'un projet.

Le permis délivré doit identifier les caractéristiques essentielles du projet tout en permettant, au moment de sa mise en œuvre, que certaines caractéristiques (nombre d'éoliennes, puissance des turbines, implantation des câblages, fondations, etc.) puissent évoluer dans les limites qu'il prévoit. Postérieurement, le porteur de projet peut ainsi faire évoluer certaines modalités de construction du projet sans obtenir de modification de l'autorisation. Pour satisfaire notamment aux obligations du droit de l'Union européenne, la délivrance d'un permis enveloppe suppose toutefois que le dossier de demande comme les avis et actes pris prennent en compte les « *effets négatifs maximaux* » du projet au vu de ces caractéristiques variables³¹.

Il pourrait être envisagé d'étendre ce dispositif à certains projets ponctuels inscrits dans un objectif de transition écologique, comme par exemple les centrales photovoltaïques. En revanche, compte tenu notamment du nombre de variantes à envisager et de la nécessité d'assurer *a minima* la maîtrise foncière, les infrastructures linéaires ne semblent pas pouvoir relever d'un tel régime.

En troisième lieu, la démarche dite de « *dérisquage* » peut prendre la forme d'une anticipation de certaines études.

Ainsi, pour décrire l'état initial de l'environnement, des inventaires faune-flore doivent être réalisés en ce qui concerne le milieu naturel dans lequel s'insère le projet. Ces inventaires ont pour objet d'identifier, sur le périmètre impacté par le projet et ses variantes, d'éventuelles espèces ou habitats protégés au titre de l'article L.411-1 du code de l'environnement.

Il pourrait notamment être envisagé, pour certaines catégories de projets répondant à des objectifs d'intérêt général, d'anticiper ces inventaires en les faisant porter par un opérateur public ou privé, à charge pour les porteurs de projet d'apporter ultérieurement un financement³². À l'instar des études anticipées par un aménageur de premier niveau, une telle hypothèse permettrait de dispenser le porteur de projet de réaliser ces études, pour autant que les données collectées soient mises à jour³³.

Le cas échéant, certaines catégories d'études anticipées pourraient être confiées, notamment pour les ouvrages de transition écologique, à des établissements publics ayant pour mission l'expertise sur les espèces, les milieux et les services écosystémiques voire au titre d'activités de recherche scientifique. En pareille hypothèse, les conditions et modalités de la contractualisation devraient être précises et notamment envisager les responsabilités et financements.

Enfin, lorsque ces études anticipées sont remises au porteur de projet, il doit lui être indiqué, dans la mesure du possible, dans quel délai et selon quelles modalités elles ont vocation à être actualisées. L'existence et l'actualisation de ces informations doit, le cas échéant, être précisée dans le cadrage préalable.

31 Voy. C. envir., art. R.181-54-2.

32 Notamment sous forme de redevance, lorsque l'opérateur se borne à réaliser les études, ou par intégration du montant des études dans le prix de vente des terrains.

33 Cf. Direction de l'eau et de la biodiversité, note technique du 5 novembre 2020 relative au cadrage de la réalisation et de la mise à jour des inventaires faune-flore dans le cadre des projets soumis à autorisation environnementale.

2.3 Réduire les effets des contentieux

À l'instar du contentieux de l'urbanisme, celui de l'environnement a été doté d'outils permettant de limiter les effets délétères des recours. Ainsi, l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 a conféré au juge administratif une faculté d'annulation partielle ou de régularisation des autorisations environnementales³⁴.

Le souci de raccourcir les délais de traitement des contentieux a également conduit à transférer la compétence en premier ressort soit aux cours administratives d'appel soit au Conseil d'État³⁵. S'il ne se heurte à aucune règle de nature constitutionnelle, pour autant qu'elle est justifiée par l'objectif de bonne administration de la justice, ce transfert de compétence ne paraît toutefois pas pouvoir être étendu à l'ensemble des recours dirigés contre les autorisations environnementales et décisions afférentes aux projets, au risque d'affecter l'architecture juridictionnelle.

La plupart des dispositifs de restriction de voies et délais de recours semblent se heurter au droit de l'Union européenne.

Ainsi, la limitation de l'intérêt à agir des tiers, personnes physiques ou associations, ne semble pas pouvoir être retenue. D'une part, les organisations non gouvernementales bénéficient d'un droit au recours étendu, y compris lorsqu'elles n'ont pas participé à la procédure antérieure³⁶. D'autre part, la restriction de l'intérêt à agir des particuliers risquerait de porter une atteinte substantielle à leur droit constitutionnel au recours. La mission relève enfin que l'intérêt à agir en matière environnementale est nécessairement apprécié de manière plus large que s'agissant de projets particuliers sanctionnés au titre du seul droit de l'urbanisme³⁷.

De même, il n'est pas souhaitable de restreindre les moyens invocables devant le juge, soit parce qu'ils n'auraient pas été soulevés lors de la procédure antérieure soit parce qu'ils seraient sans rapport direct avec l'intérêt pour agir du requérant. De telles restrictions, parfois introduites par d'autres États de l'UE, ont été à plusieurs reprises jugées incompatibles avec l'article 11 de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 et avec l'objectif visant à donner au public un large accès à la justice³⁸.

En revanche, dérogeant au droit commun du code de justice administrative, le droit de l'environnement a de longue date prévu un délai de recours plus long à l'encontre des autorisations environnementales. Le décret n°2017-81 du 26 janvier 2017 a partiellement réduit cette divergence en fixant le délai de recours des tiers contre les autorisations environnementales uniques à quatre mois à compter de l'accomplissement des formalités de publicité adaptées³⁹. Ce délai peut retarder le commencement des travaux consensuels lorsque ces travaux, notamment pour des raisons de financement bancaire, ne peuvent commencer que lorsque les recours sont purgés. Une réduction de ce délai, déjà écartée en 2018, ne rencontre pas l'adhésion des associations de protection de l'environnement : en particulier,

34 C. environnement, art. L.181-18.

35 Voy. respectivement décret n° 2018-1249 du 26 décembre 2018 (opérations afférentes aux jeux olympiques de 2024) ; décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018 (éolien terrestre) ; loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 et décret n° 2021-282 du 12 mars 2021 (éolien en mer) ;

36 CJUE, 14 janvier 2021, aff. C-826/18.

37 Voy. notamment, confirmant l'appréciation large de l'intérêt à agir en matière environnementale : CE, 19 novembre 2020, n° 427301.

38 CJUE, 15 octobre 2015, aff. C-137/14 ; CJUE, 7 novembre 2013, aff. C-72/12, point 48.

39 C. envir., art. R. 181-50.

celles-ci font observer que la publication des autorisations environnementales sur les sites internet des préfectures n'est pas toujours très visible.

La mission considère que la réduction de ce délai de recours pour l'aligner sur le droit commun d'un délai de deux mois est souhaitable et est possible par voie réglementaire. Toutefois, pour être acceptable et ne pas obérer la capacité des opposants à engager un recours, cette réduction des délais devrait être précédée de la mise en place d'un portail informatique national ergonomique où seraient rassemblées toutes les décisions d'autorisations, permettant à chacun d'être informé de ces décisions en temps réel⁴⁰.

Par ailleurs, le traitement des litiges peut être amélioré.

En premier lieu, le dispositif de cristallisation automatique des moyens, déjà introduit en droit de l'urbanisme et en matière d'éoliennes⁴¹, interdit aux parties d'invoquer de nouveaux moyens passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Ce dispositif, qui va au-delà de la cristallisation à l'initiative du juge lorsqu'il estime l'affaire en état, permet de concentrer plus systématiquement le contentieux et d'éviter des développements qui affectent nécessairement les délais de jugement. La mission propose donc que ce régime soit étendu au contentieux des autorisations environnementales uniques⁴².

En second lieu, pour accompagner les litiges et en réduire les effets, un recours plus fréquent à la médiation pourrait être envisagé.

Développée à partir des années 1970 aux États-Unis⁴³, la médiation environnementale a peu à peu pris place dans de nombreux autres États. Ainsi, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec peut-il organiser une médiation d'une durée de deux mois lorsque le ministre juge que la nature des préoccupations soulevées le justifie et qu'il existe une possibilité de compromis entre les parties. Le commissaire désigné doit alors respecter le droit des tiers et la qualité de l'environnement.

En France, la médiation juridictionnelle a été introduite par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016⁴⁴. Elle permet au juge de désigner à la demande ou avec l'accord des parties, y compris avant tout litige, un médiateur. Celui-ci recherche, dans des conditions d'impartialité et de confidentialité, l'accord des parties pour parvenir à résoudre leur différend.

Les recours dirigés contre des autorisations et décisions délivrées en vue de la réalisation de projet semblent susceptibles de faire l'objet d'une procédure de médiation.

En effet, la médiation peut notamment porter sur des points de nature à améliorer l'impact environnemental net des projets (mesures de réduction et de compensation) ou à les rendre socialement et économiquement plus acceptables (mesures de réduction des nuisances de voisinage

⁴⁰ À l'instar de l'information des tiers par l'affichage, propre à certains contentieux, la publication sur ce portail pourrait être une condition supplémentaire pour faire courir le délai de recours.

⁴¹ C. justice adm., art. R. 611-7-2.

⁴² Cette limitation pourrait alors être étendue à hauteur d'appel afin d'éviter de rouvrir, à cette occasion, de nouveaux moyens liés au seul bien-fondé du recours.

⁴³ L'expérience de Gerald W. Cormick et Jane E. McCarthy qui a permis de régler un litige sur la construction d'une digue sur la Snoqualmie River dans l'État de Washington en 1973 est généralement évoquée.

⁴⁴ C. justice administrative, art. L. 213-1 et suivants.

et de prise en compte des usages)⁴⁵. De même, la médiation peut aboutir à mettre en place des instruments de suivi des projets en cours de travaux ou postérieurement à leur mise en œuvre, afin d'anticiper les difficultés et de rendre des comptes au public.

Bien évidemment, certaines contraintes subsistent. En premier lieu, les aménagements du projet éventuellement entérinés par la médiation ne doivent pas constituer des modifications substantielles du projet, sous peine de contraindre à reprendre une partie de la procédure qu'il s'agisse notamment de l'étude d'impact⁴⁶ ou de l'enquête publique⁴⁷.

En deuxième lieu, la mise en œuvre de la médiation doit associer l'autorité compétente, le porteur de projet et les personnes ayant formé les recours. En présence d'un recours collectif, la médiation ne peut s'en tenir aux seules associations de protection de l'environnement. Pour permettre à une telle procédure complexe d'aboutir, il conviendrait qu'une méthode de médiation, fondée par exemple sur des ateliers thématiques délimités, soit préparée dès avant la survenance du contentieux. La réflexion devrait également porter sur la possibilité de faire porter la médiation sur l'ensemble des recours pendants contre les différentes décisions.

Enfin, la mission ne préconise pas de prévoir une médiation préalable obligatoire⁴⁸. En effet, une telle obligation préalable fait apparaître la médiation comme une énième procédure affectant l'aboutissement des projets ou encore, du point de vue du public et des associations de protection de l'environnement, comme un verrou au recours juridictionnel. Il serait à l'inverse souhaitable d'identifier, dès à présent, les typologies de contentieux susceptibles de trouver une issue favorable par la voie de la médiation. Après qu'une méthodologie de la médiation environnementale aura été définie, les préfets, services instructeurs et grands maîtres d'ouvrages publics pourraient être sensibilisés à l'intérêt d'y recourir.

Le cas échéant, cette mission de médiation pourrait être mise en œuvre par une institution spécifique, comme le défenseur des droits de l'environnement dont le rapport remis par la députée Cécile Muschotti à la demande du Premier ministre a proposé la création.

⁴⁵ En limitant le champ de la médiation, il semble ainsi possible d'éviter les critiques selon lesquelles il n'est pas possible de transiger sur des dispositions d'ordre public, y compris le droit de l'environnement.

⁴⁶ C. envir., art. L. 122-1-1.

⁴⁷ CE, 22 octobre 2018, n° 411086.

⁴⁸ Décret n° 2018-101 du 16 février 2018.

3 L'optimisation ne peut venir que d'une réforme profonde de la participation et de l'évaluation environnementale

Si des pistes d'amélioration peuvent être envisagées sans modification profonde des procédures existantes, la mission s'est attachée à imaginer ce que pourrait être une procédure de participation et d'évaluation des projets en intégrant dans une même réflexion les sujets de la participation du public, de l'évaluation environnementale, de la reconnaissance de l'intérêt public, et des procédures d'autorisation, tout en respectant les contraintes européennes et constitutionnelles.

La mission propose ainsi d'étendre la participation du public tout au long de la procédure, sous l'égide d'un garant (3.1.). En outre, afin de sécuriser les projets, il est proposé de modifier l'évaluation environnementale, en prévoyant un cadrage systématique, en réorganisant les phases de la procédure et en améliorant l'examen de l'utilité publique (3.2).

Toutes ces évolutions sont susceptibles de concerner l'ensemble des projets soumis à évaluation environnementale systématique ou au cas par cas, pour autant que les maîtres d'ouvrage et les autorités compétentes disposent de la possibilité d'adapter la procédure à l'ampleur, à la nature des projets et à leurs incidences potentielles sur l'environnement (3.3).

La mission a enfin élaboré une synthèse des évolutions sous forme schématique (3.4).

3.1 Faire évoluer la participation du public

Les différentes procédures auxquelles doit satisfaire un projet ou un plan ou un programme avant d'être autorisé trouvent leur légitimité dans la protection ou la prise en compte d'intérêts collectifs ou privés. Sans remettre en cause cette construction des textes, on peut constater que plus fondamentalement, ce qui est recherché par un maître d'ouvrage et les autorités publiques c'est d'aboutir au meilleur projet qui intègre les contraintes des autres acteurs et du public.

Le dialogue est à cet égard un outil indispensable car il permet au public de préciser ses attentes, ses propositions et ses éventuelles inquiétudes et au porteur de projet de mieux concevoir son opération en utilisant ces contributions. Ce dernier limite ainsi ses risques en les anticipant, peut intégrer les bonnes idées et obtenir une acceptation plus large.

La mission propose de retenir, comme principe de base d'une refonte de la participation, le principe du dialogue. Cette ligne directrice permet de bâtir un processus cohérent à même de tirer pleinement parti des avantages des échanges entre le porteur du projet, le public et les tiers concernés ce qui ne semble pas être le cas des textes actuels qui, quoique fondés sur ce même principe, ne sont pas toujours allés jusqu'au bout de cette logique.

Un autre principe de base de la participation est sa continuité : il convient pour que la participation du public soit efficace tant du point de vue du public lui-même que du porteur de projet que le dialogue soit continu et se poursuive pendant toutes les phases de la vie d'un projet et des différentes procédures administratives.

La partie 3.1.1 examine l'intérêt d'engager la concertation le plus en amont possible c'est-à-dire au stade de l'intention du maître d'ouvrage. L'opportunité de poursuivre cette concertation de manière continue vers l'aval et de rendre nécessaire la présence continue d'un garant fait l'objet du 3.1.2. *In fine*, la partie 3.1.3 suggère de fondre en un seul dispositif l'ensemble de la conduite du dispositif de

participation, en amont, pendant, voire après les procédures administratives. Ce dispositif intégrateur pourrait être celui proposé par la députée Cécile Muschotti dans son rapport.

3.1.1 *Instaurer une phase de consultation du public et des parties concernées dès l'initiation du projet*

Le développement progressif du dispositif de participation a élargi l'information donnée au public et permet de mieux l'associer à l'élaboration des grands projets. Le dispositif a toutefois gardé un caractère facultatif parfois pour ne pas alourdir les procédures pour les projets avec peu d'enjeux. Cette construction du droit sur plusieurs décennies (cf. encadré 3 ci-après) a produit une forme de morcellement qui ne permet pas d'atteindre la meilleure participation (cf. 1.2 et 2.1.1).

Encadré 3 : une construction progressive de la participation du public

L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique est la plus connue des formes de participation du public en France et l'une des plus anciennes car présente dès le XIX^{ème} siècle.

Dans la mesure où cette enquête ne concerne que les projets qui nécessitent l'acquisition de terrains par voie d'expropriation, le champ des enquêtes publiques a été élargi en 1983 à tous les projets dont le montant dépasse 14 millions de francs à l'époque (supérieur à 1,9 M€), par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite loi « Bouchardeau », pour mieux informer et consulter le public.

Une nouvelle étape est franchie au milieu des années quatre-vingt-dix avec la naissance de la commission nationale du débat public (CNDP) et la création de la procédure du débat public, par la loi « Barnier » du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement. À l'origine, les difficultés nées au cours de l'élaboration du projet de LGV Méditerranée ont montré aux pouvoirs publics l'intérêt de mieux associer le public et les autres tiers à l'élaboration des grands projets.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité introduit à son article 135 la création de la concertation préalable pour la CNDP et à l'article 138 la décentralisation des décisions d'ouverture d'enquête aux collectivités pour leurs projets à l'exception de ceux qui nécessitent une déclaration d'utilité publique qui restent de la compétence des préfets.

La directive 2011/92 de l'Union européenne sur les incidences environnementales et le souhait du législateur de rendre plus accessible la participation du public ont conduit à élargir le recours à la concertation préalable en ouvrant le droit d'initiative.

Les procédures suivies dans plusieurs pays sont examinées au 3.1.1.1 pour identifier des pistes de progrès. L'enseignement le plus intéressant tient à la pratique de beaucoup d'entre eux d'engager la phase de concertation et d'information bien plus en amont qu'en France. Il est proposé au 3.1.1.2 d'engager au plus tôt la concertation, rejoignant ainsi des souhaits souvent formulés dans le passé par le législateur et plusieurs rapports.

3.1.1.1 *À l'étranger, l'association du public intervient souvent dès le stade de l'intention*

Le parangonnage réalisé en 2021 par le commissariat général au développement durable (CGDD) dans huit pays de l'Union européenne montre que sept de ces pays organisent une consultation du public en

amont de la production de l'étude d'impact : Allemagne, Belgique, Italie, Croatie, Irlande, Portugal et Suède⁴⁹.

En Wallonie, même si les autorisations peuvent être données à différents niveaux administratifs, le public est consulté au tout début du processus lors d'une réunion préalable d'information présidée par la commune. Le public peut au cours de celle-ci demander des compléments et proposer des solutions alternatives. L'étude d'incidence environnementale est établie ensuite.

La procédure d'autorisation en Angleterre pour les infrastructures d'importance nationale issue du *Planning Act 2008* comprend six étapes : *pre-application*, *acceptance*, *pre-examination*, *examination*, *recommendation and decision*, et *post-decision*. La phase amont concerne l'initiation du projet par le maître d'ouvrage avec des consultations et elle a un caractère obligatoire. L'encadré 4 est une illustration qui montre que le maître d'ouvrage du projet considéré tient compte au fil du temps des contributions reçues du public.

Encadré 4 : des consultations tôt dans la conception des projets en Angleterre

Le public est souvent consulté plusieurs fois avant qu'un projet ne soit soumis à autorisation. Ainsi, dans le cadre de l'amélioration de l'échangeur 9 de l'autoroute M3, dont le montant est compris entre 125 M£ et 175 M£, trois consultations se sont succédées de 2018 à 2021 avec pour les deux dernières une prise en compte des éléments de la consultation précédente respective. Dans la brochure liée à la consultation de 2019, le maître d'ouvrage y indique qu'il a considéré les éléments issus de sa consultation du public l'année précédente en 2018 :

You said, we did - *feedback from the previous options consultation*

We held our previous public consultation on the scheme in early 2018. In this previous consultation a preferred option was presented, along with details of other rejected options.

96% of those who responded to the 2018

- reducing traffic congestion (91%)
- improving safety of the junction (75%)
- improving facilities for pedestrians, cyclists and horse riders (66%).

La brochure de la consultation du public de 2021 fait à son tour référence à la consultation précédente de 2019 :

The Proposed Scheme

We plan to widen the M3 locally to the junction, which will include:

- Creating four traffic lanes in each direction of the M3

Why are we consulting again?

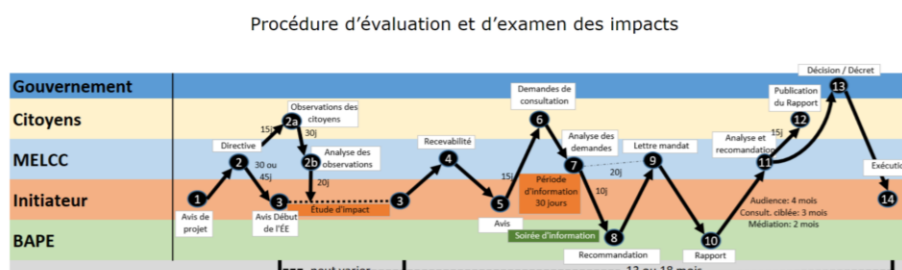
This consultation responds to feedback received at our consultation in 2019 and the design changes we've made since.

Source : Highways England

⁴⁹ Les procédures et consultations du public dans différents pays sont détaillées à l'annexe 4.

Depuis 1972, le Québec a mis en place une procédure de participation continue qui est entamée dès le début de l'évaluation environnementale (cf. figure 4). Dans un délai de quinze jours à compter du lancement de la procédure par le ministère de l'environnement, les citoyens peuvent présenter des observations qui sont ultérieurement analysées dans l'étude d'impact environnementale. Par la suite, le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE), s'il est saisi, anime le débat public.

Figure 4 : La procédure environnementale au Québec



Source : Bureau des audiences publiques sur l'environnement du Québec

3.1.1.2 Ouvrir la concertation dès l'initiation d'un projet

La mission considère qu'il serait souhaitable que la concertation commence, dès le stade de l'intention, pour les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

Les pays, nombreux, qui la pratiquent y voient une façon d'être plus efficace dans la conception et la réalisation des projets et dans leur instruction. Ainsi, pour les autorités anglaises : *(t)his in turn will allow for shorter and more efficient examinations*. La figure 5 montre deux variantes avec chacune deux options qui sont proposées à la consultation du public pour un projet en Angleterre sur la A46, une route équivalente à une route nationale, gérée par Highways England. De même il est demandé aux agences américaines de réduire les délais en : *(a) Integrating the NEPA⁵⁰ process into early planning, (b) Emphasizing interagency cooperation before the environmental impact statement is prepared, rather than submission of adversary comments on a completed document*.

⁵⁰ NEPA National Environmental Policy Act, loi de 1969

Figure 5 : Extrait de la brochure A46 Newark Bypass Public consultation - Appendix, Highways England



Au plan pratique, il pourrait ainsi être prévu que le maître d'ouvrage présente, dans tous les cas, une déclaration d'intention⁵¹ qui permette de lancer la participation. Le tout début de la concertation serait l'occasion d'un cadrage préalable (cf. 3.2.4).

Cette concertation, début du processus continu de participation du public, serait systématique et non pas soumise comme aujourd'hui à la décision de la CNDP, ou de l'autorité compétente ou du préfet. L'ampleur de la concertation devrait être proportionnée aux enjeux en laissant de la souplesse au porteur de projet pour l'organiser. La liberté laissée au porteur de projet pour fixer les modalités de la concertation, sous contrôle de l'autorité compétente⁵², est une condition indispensable en contrepartie de l'obligation de concertation. Un logigramme possible de l'engagement de cette concertation continue est proposé à l'annexe 2.

Partant du constat que le débat public est une forme particulière de concertation préalable (cf. encadré 1), son intégration dans un dispositif plus global contribuerait à simplifier les textes en évitant de multiplier les régimes juridiques. En outre, le nouveau dispositif permettrait de poursuivre la concertation jusqu'à l'autorisation du projet, comme proposé au 3.1.2. Dès lors, il paraît préférable d'inclure le débat public dans la nouvelle procédure, comme une étape particulière de la participation pour les projets les plus importants.

⁵¹ Pour les projets soumis à une évaluation environnementale au cas par cas, la décision de soumettre le projet à évaluation lancerait la participation.

⁵² Voy. point 3.3.3.

3.1.2 Prévoir une participation continue sous l'égide d'un garant

L'ouverture la plus large et précoce possible de la phase de concertation ne suffit pas pour assurer son succès. Il faut aussi donner des garanties au public que les informations reflètent la réalité du projet et que ses propositions et observations pourront être exposées et entendues par le maître d'ouvrage tandis que pour ce dernier, la concertation ne peut faire progresser son projet que si elle est de qualité.

La présence d'un tiers garant paraît donc indispensable tout au long de la concertation comme développé au 3.1.2.1. Cette présence sur une très longue période conduit à s'interroger au 3.1.2.2 sur la convergence des rôles du garant et de commissaire enquêteur.

3.1.2.1 Poursuivre la concertation jusqu'à son autorisation

La concertation préalable sous l'égide de la CNDP se déroule dans un temps limité y compris lorsque cette commission décide⁵³ en application de l'article L.121-16-2 du code de l'environnement de maintenir la présence du garant jusqu'au lancement d'une enquête publique. Cela signifie que la présence du public est mise en veille ensuite, parfois pendant plusieurs années, jusqu'à l'étape de DUP ou d'autorisation environnementale qui réintroduit des enquêtes publiques ou la participation du public par voie électronique (PPVE).

La consultation du public est ainsi assurée par des dispositifs de natures différentes : débat public ; concertation ; enquête publique. Le public consulté peut ne pas identifier clairement les points sur lesquels il est consulté à chaque phase de la procédure, de sorte que la tentation est forte de remettre en cause des éléments déjà débattus et arbitrés. La participation du public en phase amont alors que le projet n'est pas défini précisément est souvent éloignée de la décision finale et cet éloignement contribue à la difficulté pour le public de s'approprier le projet. À l'inverse, la participation sous forme d'enquête publique ou de PPVE sur l'autorisation porte sur un projet qui est, à ce moment, complètement défini, donnant le sentiment que tout est bouclé et qu'aucune discussion n'est plus alors possible.

La mission propose que la concertation préalable se poursuive jusqu'à l'autorisation du projet, voire jusqu'à la mise en service dans le cas d'un ouvrage ou d'une infrastructure. Elle considère aussi qu'il serait souhaitable que soit désigné un garant pour suivre l'intégralité du processus, de son initiation à l'autorisation définitive du projet, pour assurer une véritable continuité et garantir le public « à chaque moment » que les procédures se sont déroulées correctement, au titre de l'information du public et de la participation, dans les étapes antérieures. La mission a constaté lors de ses entretiens que la mise en place des tiers garant a été favorablement accueillie par le public et les maîtres d'ouvrage.

L'autre avantage de cette continuité est de pouvoir constater que le maître d'ouvrage a pris des engagements, éventuellement à différents stades de l'instruction, et que ceux-ci ont été mis en œuvre.

⁵³ À la demande du maître d'ouvrage ou de l'autorité chargée de l'autorisation

En effet, l'amélioration suppose également une meilleure prise en compte de la participation par le maître d'ouvrage. Il lui incombe de répondre à toutes les observations raisonnables et pertinentes. Or dans le cadre d'une enquête publique, il n'apparaît pas que ces engagements soient une obligation comme on peut le voir à l'article R.123-19 du code de l'environnement : « ... *Le rapport comporte ... et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public...* » même si la situation est différente avec le débat public L.121-13 du code de l'environnement) : « ...[le maître d'ouvrage] indique également les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public. Cet acte est transmis à la Commission nationale du débat public ». Néanmoins, la succession des procédures, avec leur propre rythme, rend difficile le suivi des engagements de l'avis de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission. À cet égard, les engagements du maître d'ouvrage devraient être inscrits clairement⁵⁴.

L'inconvénient de la présence d'un garant sur une période plus longue tient à son coût dans la procédure pour les maîtres d'ouvrage qui supportent *in fine* l'indemnisation du garant. Un reproche entendu parfois est celui de la difficulté à conserver sur plusieurs années un même garant. Toutefois la succession d'un garant par un autre en cours de route ne remet pas en cause la continuité dans la mesure où le nouveau garant dispose de temps pour reprendre et s'approprier le dossier.

Recommandation 4. (CGDD) Nommer un garant pour chaque projet soumis à concertation et maintenir la participation continue jusqu'à l'autorisation du projet

La nomination d'un garant pourrait aussi être étendue, dans certaines conditions, à la concertation du code de l'urbanisme en veillant à s'assurer des avantages de cette extension pour les révisions et modifications de PLU et de SCoT.

3.1.2.2 *La conduite de l'enquête publique pourrait également être confiée au garant*

Comme il a été indiqué au point 2.1.2.2, l'article L.123-4 du code de l'environnement permet d'ores et déjà de désigner un garant en qualité de commissaire enquêteur. La mission considère que cette coordination entre garants et commissaires enquêteurs pourrait être approfondie.

Ainsi, la procédure pourrait être suivie par un garant qui poursuivrait ultérieurement sa mission lors de la phase d'enquête publique. L'avantage de cette unification serait, outre la continuité de la présence d'un tiers garant, reconnu par le public, de permettre d'anticiper la procédure d'enquête publique, alors que la nomination d'un commissaire enquêteur et sa prise de connaissance du dossier nécessitent du temps.

Historiquement, la mise en place du commissaire enquêteur a permis d'assurer la participation effective du public. À ce titre, le rôle principal du commissaire enquêteur est de conduire l'enquête publique, de veiller à l'information du public, de vérifier que ce dernier ait pu formuler des observations, de les synthétiser et de s'assurer que le maître d'ouvrage y a apporté une réponse. Le rapport du commissaire enquêteur apporte une réponse aux principales observations du public, sans nécessairement détailler toutes les observations ou propositions alternatives.

⁵⁴ CEREMA, *Sécurisation des projets d'infrastructures linéaires de transports volet espèces protégées*, Juillet 2017.

Ces missions indispensables de conduite de l'enquête, de synthèse, et de recueil de réponses sont proches de celles que le garant prend en charge au stade de la concertation. Selon la mission, la fonction d'animation et de synthèse est essentielle afin d'assurer la meilleure participation du public et assurer la médiation entre le public et le maître d'ouvrage.

Quelles que soient les modalités retenues, la nouvelle procédure devrait donc assurer l'intervention d'un tiers, dénommé garant ou commissaire enquêteur, tout au long de la participation, en lui confiant ces tâches dès le lancement de la procédure et jusqu'à son achèvement. Cette fonction du tiers – garant ou commissaire enquêteur – se matérialiserait par la remise de rapports conclusifs sur la participation à l'issue des deux phases de participation, amont et aval. Ces rapports devraient refléter la diversité des opinions exprimées, récapituler les réponses du maître d'ouvrage aux questions et observations formulées tout au long du processus de participation ainsi que porter un avis sur la qualité de celui-ci et, le cas échéant, relever les points auxquels il n'a pas été répondu.

En l'état actuel du droit, le commissaire enquêteur est par ailleurs tenu de donner son opinion personnelle et motivée sur le projet du maître d'ouvrage et, le cas échéant, sur l'utilité publique de celui-ci⁵⁵. Il peut délivrer un avis défavorable ou favorable et le cas échéant assortir ce dernier de réserves.

De son côté, le garant doit en principe s'abstenir de formuler une appréciation sur l'opportunité ou les modalités du projet. Selon la Commission nationale du débat public, ce devoir de neutralité assure au garant une indépendance à l'égard des parties et, par suite, une légitimité accrue.

La CNDP considère ainsi qu'un garant ne peut poursuivre sa mission comme commissaire enquêteur et donner alors un avis personnel sur le projet. Aussi, dès lors que la participation continue proposée par la mission s'appuie sur la présence continue d'un tiers, lequel doit préserver sa légitimité tout au long du processus, la mission s'est interrogée sur le maintien d'un avis de ce tiers sur le projet.

Beaucoup d'interlocuteurs de la mission attendent que le commissaire enquêteur prenne position, mais cette appréciation portée par le commissaire enquêteur reste empreinte de subjectivité. Ainsi, le commissaire enquêteur n'est pas tenu de suivre le sens général des observations formulées par le public. En outre, au cours des auditions, les interlocuteurs de la mission ont confirmé qu'un même dossier d'enquête publique pourrait donner lieu à des appréciations différentes par deux commissaires enquêteurs différents. De fait, bien qu'il lui soit possible de s'adjoindre des experts, le commissaire enquêteur se trouve confronté à la variété des sujets, environnementaux, sociaux, économiques, qui émergent lors de la conception des projets.

Or, cette subjectivité semble d'autant plus discutable que le commissaire enquêteur est chargé d'éclairer le processus de décision de l'autorité administrative en présentant l'appréciation d'un tiers indépendant. Les conclusions défavorables et les réserves sont également prises en compte par les juridictions en cas de contentieux : elles peuvent appuyer l'argumentaire tendant à démontrer

⁵⁵ CE 20 mars 1985, Cne Morigny-Champigny, n°47682 ; CE 14 juin 2002, Cne Gemenos, n°228530.

l'illégalité des décisions ; elles peuvent également dispenser celles-ci de prouver l'urgence à suspendre une décision affectée d'un doute sérieux quant à sa légalité⁵⁶.

Au demeurant, d'autres instances spécialisées, créées plus récemment que les commissaires enquêteurs, rendent désormais des avis qui éclairent le public, l'autorité compétente et, lorsqu'il a lieu, le débat contentieux. Ainsi, à l'issue d'un examen collégial et approfondi, les autorités environnementales se prononcent sur l'impact du projet sur l'environnement, tandis que le conseil national de la protection de la nature formule un avis concernant les atteintes à la biodiversité.

Au vu de ce qui précède, l'inconvénient de la suppression de l'avis personnel du commissaire enquêteur serait plus que compensé, selon la mission, par l'avantage consistant en la présence d'un tiers tout au long de la procédure et par un rapport conclusif relevant les réponses restant à apporter⁵⁷. Pour autant, compte tenu des objections reçues, la mission n'exprime pas de recommandation sur ce point, qui reste dissociable du reste du dispositif.

Enfin, comme l'ont exprimé certaines personnes auditionnées, lorsqu'un large débat aboutit, tous les arguments se déploient. Plutôt que d'attendre d'un tiers qu'il élève des objections nouvelles à l'issue de la participation, la mission considère qu'il est désormais possible de jouer pleinement la participation en faisant confiance au public et aux corps intermédiaires pour présenter des observations pertinentes et utiles pour la prise en compte de l'environnement et des objectifs socio-économiques.

⁵⁶ Sur le fondement des dispositions pertinentes des article L.123-16 du code de l'environnement, le Conseil d'État a néanmoins réservé une exception à cette automaticité lorsque la suspension de l'exécution de cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité (CE, 16 avril 2012, n° 335792).

Après avoir relevé la faible utilisation des référés dérogatoires en matière environnementale (250 en 2020), une mission flash de la Commission des lois de l'Assemblée nationale proposait, dans un rapport du 10 mars 2021, d'étendre le champ de cette procédure (Proposition n° 2 de la communication de Mmes Moutchou et Untermaier). Pour répondre à cet objectif, il resterait possible de prévoir une suspension automatique lorsqu'il apparaît qu'un doute sérieux affecte une décision prise à l'issue d'une procédure de participation considérée insuffisante par le tiers garant.

⁵⁷ Le ministère de la justice comme les associations consultées par la mission n'ont pas considéré en première analyse que cet avis personnel revêtait une importance majeure au cas où le droit viendrait à être modifié.

Encadré 5 : Les jurys citoyens

Les jurys citoyens sont des procédés de démocratie participative, où une instance, composée de dix à vingt membres, désignés par tirage au sort ou par un panachage avec des volontaires désignés au sein de collèges assurant la diversité, sont appelés à se prononcer sur un projet public. Ils sont parfois utilisés par les collectivités territoriales ou par l'État⁵⁸.

Dans le cadre de la procédure environnementale, le tiers est responsable de l'expression de l'ensemble des opinions du public et de la qualité de la réponse apportée par le maître d'ouvrage. Pour autant, à l'issue de la procédure de participation, et malgré l'intervention du garant, des opinions peuvent encore être présentées. Lorsque la décision n'a pas encore été prise, plutôt que d'opposer aux intéressés l'achèvement de la participation, il pourrait être utile de réunir un jury citoyen. Celui-ci serait alors chargé de donner son avis sur le point de savoir si les observations ont déjà été émises lors de la participation et si elles ont trouvé une réponse, favorable ou défavorable, du maître d'ouvrage. Si le jury estime que ces observations n'ont pas été prises en compte, le maître d'ouvrage pourrait alors librement y répondre. Non contraignante, cette procédure permettrait d'améliorer la participation et d'écarter les griefs tenant à l'opacité du processus.

Quelle que soit l'option retenue en ce qui concerne la fonction de commissaire-enquêteur, la mission propose que l'enquête publique soit intégrée dans la concertation.

La procédure actuelle de l'enquête publique commence par la demande faite au président du tribunal administratif de désigner, à partir d'un dossier de présentation du projet, un commissaire enquêteur qui décide avec l'autorité demandeuse de l'enquête de l'organisation de la consultation, tient les permanences et rédige son rapport avec son avis personnel.

Dans les cas où la procédure nécessite une enquête publique, le garant assurerait ce rôle d'organisation avec l'autorité compétente au moment opportun. Contrairement à la situation actuelle où, après achèvement de la concertation, l'enquête ne commence que lorsque tous les avis ont été rendus, la participation ne connaîtrait pas d'interruption.

Le dossier serait alors mis en ligne à l'initiative du maître de l'ouvrage dès qu'il serait disponible et le public pourrait dès ce moment prendre connaissance du projet et émettre des premières observations. Dès ce moment, le garant tiendrait les permanences, s'assurerait que le maître d'ouvrage apporte bien une réponse ou une proposition à chacune des observations ou propositions du public.

Il serait indiqué clairement à ce stade que l'étude d'impact est provisoire avant la production des avis réglementaires. Dès que le service instructeur aura constaté la complétude du dossier, le garant en informerait le public. Ultérieurement, le garant indiquerait au public que l'avis de l'AE et la réponse du maître d'ouvrage sont mis à sa disposition.

La participation se prolongerait alors, sous la dénomination d'enquête publique, au moins un mois après la publication de l'avis de l'autorité environnementale et de la réponse du porteur de projet à cet avis. À la fin de la consultation, le garant publierait un rapport conclusif à l'autorité compétente sur les

⁵⁸ Voy. par exemple pour la mise en place d'un revenu universel d'activité : <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/la-mise-en-oeuvre/renforcer-l-acces-aux-droits/revenu-universel-d-activite-la-concertation/article/le-jury-citoyen>.

observations et propositions du public et les réponses du porteur de projet (cf. annexe 2 pour la comparaison entre la procédure actuelle et celle proposée par la mission).

La publication en ligne du dossier dès sa complétude permettrait aussi de répondre à une remarque des maîtres d'ouvrage entendue par la mission sur le fait que l'avis de l'autorité environnementale est publié sur son site dès sa formulation et que le public n'a donc une première connaissance de l'engagement du projet que par l'avis de l'autorité environnementale.

La participation continue et l'intervention d'un garant tout au long de la procédure pourraient être de nature à fluidifier la procédure et, ainsi, à réduire certains délais annexes, comme ceux consacrés à la désignation du garant et à la prise de connaissance du dossier par celui-ci.

Recommandation 5. (CGDD, CNDP) *Faire converger les fonctions de garant et de commissaire enquêteur*

3.1.3 Rattacher garants et commissaires enquêteurs à une même autorité indépendante

Dès lors que les fonctions de garant et de commissaire enquêteur convergeraient et qu'une même personne pourrait assurer les deux fonctions, il serait possible de fusionner complètement les deux dispositifs alors qu'actuellement les garants sont rattachés à la CNDP, alors que les commissaires enquêteurs sont rattachés aux tribunaux administratifs.

La mission considère qu'il serait possible de rattacher à terme la totalité du dispositif à la CNDP ou à une autorité indépendante qui prendrait la suite de la CNDP en élargissant son rôle, comme le propose la députée Cécile Muschotti dans son récent rapport.

Cette autorité indépendante serait alors chargée de gérer les commissaires enquêteurs comme la CNDP le fait actuellement pour les garants : de les désigner, de définir leur mission, de les former et les animer et de les désigner au cas par cas pour chaque projet à la demande de l'autorité compétente ou du porteur de projet.

Ces garants / commissaires enquêteurs n'interviendraient plus à titre personnel mais comme délégués de l'autorité indépendante qui veillerait à leur déontologie, au respect de la doctrine qu'elle établira et à la qualité de leur travail.

Ce rattachement national à une seule autorité indépendante apporterait de nombreux avantages :

- Amener une garantie d'indépendance et de neutralité de ces garants / commissaires enquêteurs encore plus forte.
- Accompanyer davantage les commissaires enquêteurs : les tribunaux administratifs n'ont aujourd'hui pas la capacité d'assurer la formation des commissaires enquêteurs ; la CNCE (compagnie nationale des commissaires enquêteurs) organise des formations et élabore des guides opérationnels, mais il s'agit d'une association loi de 1901 « fédération des compagnies départementales, interdépartementales ou régionales de commissaires enquêteurs » qui fonctionne essentiellement par bénévolat ; elle rassemble une majorité de commissaires

enquêteurs, mais pas la totalité et elle n'a pas autorité sur ses membres qui restent libres de suivre ou pas les bonnes pratiques ainsi établies.

- Assurer la qualité du processus de participation : les processus d'instruction d'une procédure d'autorisation sont aujourd'hui largement mis sous « assurance qualité » tant du côté des porteurs de projet que des services instructeurs qui mettent sous contrôle ces processus notamment pour garantir le respect des calendriers annoncés, y compris en cas d'aléas. En revanche, l'enquête publique reste un processus plus aléatoire, l'indisponibilité d'un commissaire enquêteur pouvant par exemple conduire à plusieurs semaines de délai supplémentaire. Une autorité indépendante supervisant le processus pourrait mettre en place des procédures qualité garantissant le respect des règles et des délais. Elle pourrait également développer des outils innovants pour moderniser davantage le processus d'enquête publique.
- Apporter, par la fusion des rôles de garant et de commissaire enquêteur au sein de l'autorité indépendante, une capacité importante à cette autorité indépendante pour prendre en charge d'autres missions comme évoqué par la mission de la députée Cécile Muschotti, notamment une fonction de médiateur, ces fonctions apparaissant tout à fait complémentaires à celle de garant de la participation.
- Soulager la mission de gestion des commissaires enquêteurs les tribunaux administratifs dont ce n'est pas le cœur de métier.

Ce rattachement à une autorité nationale permettrait également de définir une doctrine nationale en ce qui concerne la participation tant en phase « amont » qu'en phase « aval », en laissant aux maîtres d'ouvrage les modalités concrètes de la participation. Plutôt que de fixer au niveau national par des seuils et critères la forme de cette participation, la mission considère qu'il faudrait laisser une plus large marge d'appréciation au cas par cas en fonction des enjeux réels à l'intérieur d'un cadre général fixé par la loi. Ainsi pour la consultation « aval » qu'est actuellement l'enquête publique, la forme de l'enquête devrait pouvoir être largement adaptée en fonction des enjeux et également de ce qui aura pu être débattu au début de la concertation et prendre soit la forme d'une simple consultation électronique, soit comprendre permanences et réunions publiques thématiques.

Le même dispositif souple pourrait être retenu pour les phases « amont » de la participation du public, prenant des formes variées depuis une simple mise à disposition du projet sur internet accompagnée d'une unique réunion publique, jusqu'à un débat public de plusieurs mois. Il pourrait être prévu que la forme de la participation reste définie par l'autorité compétente sur proposition de l'autorité indépendante.

La proposition de rassembler au sein d'une autorité indépendante nationale l'ensemble des « garants de la participation » y compris les commissaires enquêteurs représente un changement d'échelle important. Elle nécessiterait dans doute de créer des représentations locales, permises par les textes pour la CNDP mais non mises en place et bien entendu de doter la CNDP des moyens pour assurer ces fonctions nouvelles.

Elle nécessitera aussi des mesures transitoires. Dans cette option, une possibilité serait, sur la base du volontariat, de permettre aux commissaires enquêteurs de devenir garants. Pour ne pas alourdir immédiatement la CNDP, les commissions départementales chargées d'établir les listes d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur (R.123-34 à R.123-37 du code de l'environnement) pourraient dans un premier temps continuer à sélectionner et vérifier la capacité des personnes candidates à la fonction de garant comme elles le font aujourd'hui pour les commissaires enquêteurs dans leur ressort.

3.2 Faire évoluer l'évaluation environnementale

La mission propose de faire évoluer l'évaluation environnementale. La nouvelle procédure proposée par la mission (cf. 3.4) comprend, pour les projets le justifiant, trois étapes. Selon la nature des projets, les étapes 2 et 3 peuvent être réalisées simultanément.

L'évaluation environnementale se développe sur ces trois étapes et est terminée après l'autorisation environnementale.

Au cours de la première étape (concertation préalable et préparation de l'étude d'impact), le maître d'ouvrage travaille sur le cadrage préalable. Le cadrage préalable est transformé afin de renforcer son rôle d'aide auprès du maître d'ouvrage dans la phase amont, primordiale pour l'évaluation environnementale (cf. 3.2.1).

Au cours de la deuxième étape (obtention de la déclaration de projet ou d'utilité publique), le maître d'ouvrage prépare une première version de son étude d'impact en se concentrant sur les phases d'évitement et de réduction des impacts environnementaux en travaillant sur un périmètre bien défini et en comparant les variantes possibles, telles que déterminées dans le cadrage préalable. À ce stade, les espèces protégées susceptibles d'être affectées par le projet sont identifiées et le sujet des raisons impératives d'intérêt public majeur en lien avec l'utilité publique/ l'intérêt général du projet est traité (cf. 3.2.2).

Au cours de la troisième étape (délivrance de l'autorisation environnementale), le maître d'ouvrage précise les mesures de réduction complémentaires et de compensation sur la variante retenue lors de la deuxième étape en fonction des impacts nets identifiés, après mise en œuvre des mesures d'évitement et des premières mesures de réduction.

3.2.1 Transformer le cadrage préalable

Dans la partie 2 du rapport, il a été vu que le cadrage préalable, mécanisme jusqu'à présent peu utilisé, peut permettre d'améliorer l'évaluation environnementale réalisée par les maîtres d'ouvrage.

La mission propose, dans le cadre d'évolutions réglementaires plus profondes, de modifier son contenu et son fonctionnement pour le rendre encore plus efficace vis-à-vis de l'évaluation environnementale.

L'objectif est triple. En premier lieu, il s'agit d'inciter le maître d'ouvrage à intégrer le plus en amont possible l'évaluation environnementale de son projet et dès lors, lui permettre d'identifier de manière formelle, son périmètre, les variantes raisonnables et les principaux enjeux environnementaux associés.

En deuxième lieu, cette évolution permettrait à l'autorité compétente après avis de l'autorité environnementale de se prononcer favorablement ou pas sur la proposition du maître d'ouvrage concernant ces trois points. Ceci permettrait de sécuriser le maître d'ouvrage dans sa démarche.

En troisième lieu, ce nouveau cadrage préalable permettrait, dès le début de la démarche, un premier échange entre le maître d'ouvrage et le grand public, sur l'évaluation environnementale.

Ce cadrage préalable renouvelé prendrait place à l'issue de la concertation préalable, rendue systématique pour les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale comme mentionné

plus haut. En prenant en compte les discussions ayant eu lieu lors de cette première phase de la concertation, le maître d'ouvrage fournit à l'autorité compétente son analyse concernant le périmètre de son projet, les variantes raisonnables et les principaux enjeux environnementaux associés qu'il se propose d'étudier dans son étude d'impact. L'autorité compétente se prononce après avis de l'autorité environnementale sur ces trois points et peut, comme elle le fait actuellement, porter à la connaissance du maître d'ouvrage tout autre renseignement ou élément qu'elle juge utile, notamment le calendrier prévisionnel d'instruction du futur dossier. Après décision de l'autorité compétente, le maître d'ouvrage poursuit son évaluation environnementale sur la base d'un socle solide portant sur les trois points actuellement les plus problématiques et par ailleurs sujets à des recours. En particulier, il connaît précisément les variantes à étudier du point de vue de leurs impacts environnementaux potentiels et sait que cela ne sera pas remis en cause ultérieurement.

Si l'amélioration de l'évaluation environnementale apportée par cette proposition ne semble pas poser question, il n'en reste pas moins qu'elle nécessite d'une part une réalisation correcte de l'exercice par le maître d'ouvrage (donc qu'il s'en donne les moyens) et d'autre part à l'autorité compétente (et à l'autorité environnementale) de pouvoir se prononcer sur des dossiers en quantité plus importante dans un contexte déjà tendu en termes d'activité. Cependant, si les dossiers à traiter seront en quantité plus importante, le travail de l'autorité compétente (et de l'autorité environnementale) sera *a priori* plus rapide puisqu'il s'agira de réagir vis-à-vis d'une proposition d'un maître d'ouvrage et non pas de fournir des éléments *ex-nihilo*.

L'autorité compétente se prononcerait ainsi sur le cadrage par une décision. À ce stade, la mission propose de procéder à une montée en puissance progressive de ce nouveau dispositif (cf. point 3.3.3). À cet égard, la mission propose que l'autorité compétente puisse rendre des avis tacites sur les cadrages préalables établis et proposés par les maîtres d'ouvrage et se saisisse formellement des seuls dossiers lui paraissant prioritaires.

Recommandation 7. (CGDD) Transformer le régime du cadrage préalable pour permettre aux maîtres d'ouvrage d'identifier, le plus tôt possible, le périmètre, les variantes à étudier et les principaux enjeux environnementaux associés à leurs projets

3.2.2 Mieux examiner les incidences environnementales au stade de l'analyse de l'utilité publique ou de l'intérêt général

La déclaration de l'utilité publique des projets comme l'adoption d'une déclaration de projet sont subordonnés à la démonstration de l'utilité publique ou de l'intérêt général.

Bien que ne faisant pas l'objet d'une définition législative ou réglementaire, les conditions d'examen de l'utilité publique ou l'intérêt général d'une opération de travaux sont définies de manière précise et concrète. En premier lieu, le projet doit répondre à une finalité d'intérêt général. En deuxième lieu, l'expropriation ne doit pas avoir été en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine. Enfin, les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social, économique ou écologique que comporte l'opération ne doivent pas être excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. De l'avis de la doctrine juridique comme des praticiens, la reconnaissance de l'utilité publique des projets publics est rarement remise en cause, particulièrement s'agissant d'opérations majeures.

Dans la période récente, le contrôle de l'utilité publique et de l'intérêt général des projets a été enrichi de l'examen du respect des principes de précaution et de prévention. La jurisprudence a ainsi admis que l'un⁵⁹ comme l'autre⁶⁰ pouvaient être invoqués à l'appui d'un recours dirigé contre une déclaration d'utilité publique.

En particulier, le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement intègre la séquence ERC⁶¹. Dès lors, lorsque les incidences environnementales du projet le justifient, la déclaration d'utilité publique doit indiquer les mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues par la décision autorisant la réalisation du projet, prise par l'autorité compétente en tenant compte de l'étude d'impact, de l'avis de l'autorité environnementale et du résultat de la consultation du public.

Outre qu'il résulte des dispositions législatives et constitutionnelles, ce contrôle précoce permet de passer au tamis du principe de précaution les projets dont l'autorisation effective serait rendue impossible en raison de leur incidence sur l'environnement.

Selon la mission, ce raisonnement justifie également un examen anticipé des critères de dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées⁶².

Selon les textes, cette dérogation peut être octroyée notamment dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques. Elle peut également être fondée sur d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et sur des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement. Lorsqu'elle s'appuie sur de telles raisons impératives d'intérêt public majeur, la dérogation ne peut être délivrée que s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et si elle ne nuit pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Dans la période récente, ces conditions contraignantes d'existence d'une raison impérative et d'absence d'alternative ont été à plusieurs reprises opposées aux maîtres d'ouvrage au moment de l'autorisation des projets ou lors de litiges. Aussi, ceux-ci considèrent que ces critères font peser un risque sur les délais de réalisation des projets voire sur leur aboutissement. L'octroi de la dérogation peut également nécessiter de coûteuses mesures compensatoires qui n'avaient pas été envisagées au stade de la déclaration d'utilité publique. Or, en l'état, la reconnaissance de l'utilité publique d'une opération ne vaut pas validation de l'existence de raisons impératives d'intérêt public majeur ni de l'absence d'alternative satisfaisante pour l'environnement.

Aussi, lorsque la réalisation du projet impose, outre la reconnaissance de l'utilité publique ou de l'intérêt général, une demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèce protégées, les dispositions légales pourraient prévoir que les raisons impératives d'intérêt public majeur soient examinées en lien avec la notion d'utilité publique et d'intérêt général. Cet examen aura pour conséquence de resserrer l'analyse de l'utilité des projets, afin que seuls ceux répondant aux critères

⁵⁹ CE Ass., 12 avril 2013, n° 342409.

⁶⁰ CE 9 juillet 2018, n° 410917.

⁶¹ C. envir., art. L. 110-1.

⁶² C. envir., art. L. 411-2.

plus stricts de la raison impérative soient reconnus d'utilité publique⁶³. De même, l'examen des variantes existantes devrait être lié à l'analyse de variantes satisfaisantes au sens des dispositions applicables aux dérogations à l'interdiction de destruction des espèces.

Cela permettrait de conforter le maître d'ouvrage sur ces deux conditions impératives nécessaires à l'obtention ultérieure d'une dérogation. Le cas échéant, une définition législative de l'utilité publique pourrait également inclure les principes de précaution et de prévention et rehausser le standard de l'utilité publique à l'aune des raisons impératives d'intérêt public majeur.

Il ne s'agirait pas pour autant de délivrer la dérogation à l'interdiction de destruction de spécimens d'espèces protégées à ce stade ni même d'engager l'autorité compétente en ce sens. En effet, l'autorisation ne peut être délivrée qu'au vu de l'ensemble des mesures y compris les mesures compensatoires qui seront proposées dans le cadre de la séquence ERC.

La mission considère que l'examen du maintien ou non dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition ne peut être raisonnablement examiné que sur la base d'une évaluation environnementale complète comprenant notamment la définition précise des mesures de compensation du projet, c'est-à-dire en étape 3 (délivrance de l'autorisation environnementale). C'est pourquoi la dérogation à l'interdiction de destruction de spécimens d'espèces protégées ne peut être délivrée (ou non) au maître d'ouvrage qu'au cours de l'étape 3.

Pour cette même raison, le dispositif devrait inclure l'obligation pour le maître de l'ouvrage d'actualiser son analyse des raisons impératives d'intérêt public majeur et des alternatives satisfaisantes si des circonstances de fait évoluent entre la reconnaissance de l'utilité publique ou de l'intérêt général de l'opération et l'instruction de la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées.

Le raisonnement est le même pour les projets susceptibles d'affecter des sites Natura 2000 où des impacts significatifs dommageables subsisteraient après la mise en œuvre de mesures d'évitement ou de réduction de l'étape 2 mais où l'analyse des solutions alternatives envisageables et les raisons impératives d'intérêt public majeur permettraient la définition de nouvelles mesures de réduction ou de compensation en étape 3 pour s'assurer du maintien de la cohérence globale de Natura 2000.

Recommandation 8. (CGDD) Anticiper l'examen des raisons impératives d'intérêt public majeur et de l'absence de variante satisfaisante au moment de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

3.3 Quel champ d'application ?

L'ampleur de la réforme proposée impose de définir avec précision son champ d'application. Pour satisfaire l'objectif de simplification et de modernisation, la mission propose de retenir un champ d'application étendu à tous les projets soumis à évaluation environnementale (1). Pour autant, il convient de tenir compte de deux contraintes évoquées à plusieurs reprises lors de ses auditions. D'une

⁶³ Ainsi, comme le rappelle la Commission, cet intérêt public doit être majeur et revêtir, par suite, une nature de long terme (Document d'orientation concernant l'article 6 § 4 de la directive Habitats, p. 8).

part, les différences dans l'ampleur et la nature des projets justifient de rendre la procédure adaptable afin, notamment, que les projets de moindre importance bénéficient d'une plus grande souplesse en ce qui concerne la participation (2). D'autre part, pour répondre aux préoccupations concernant l'instabilité des procédures et les moyens nécessaires à l'adaptation, il pourrait être envisagé une entrée en vigueur progressive du nouveau dispositif (3).

3.3.1 Un champ d'application matériel étendu

Actuellement, le déclenchement des procédures de participation et d'évaluation environnementale dépend de critères ou de seuils afférents au projet ou à son environnement. En particulier, les champs d'application des procédures de débat public et de concertation préalable, d'une part, et d'évaluation environnementale, d'autre part, ne sont pas nécessairement harmonisés.

Par ailleurs, si le champ d'application de l'enquête publique environnementale dépend de la réalisation d'une étude d'impact systématique ou au cas par cas, plusieurs dérogations sont prévues concernant principalement les ouvrages temporaires⁶⁴. En outre, d'autres périmètres, comme celui des évaluations socio-économiques pour les projets d'un montant supérieur à 20M€⁶⁵, coexistent avec les procédures environnementales. Dans certains cas, les procédures de concertation concurrentes peuvent être maintenues⁶⁶.

Dès lors, il paraît souhaitable de définir un champ d'application unifié pour la nouvelle procédure de participation et d'évaluation environnementale. En effet, l'existence de multiples dispositions concurrentes crée un risque pour les maîtres d'ouvrage, qui peuvent se voir opposer le choix d'une procédure erronée. Surtout, la coexistence de nombreuses procédures affecte leur lisibilité pour le public. La mission remarque ainsi que le droit d'initiative prévu par le code de l'environnement pour les projets assujettis à évaluation environnementale et ne relevant pas de la commission nationale du débat public n'est pas mis en œuvre alors même que les maîtres d'ouvrage recourent régulièrement à la concertation volontaire.

La mission s'est interrogée sur l'opportunité de réduire ce nouveau régime aux seuls projets publics. Plusieurs raisons pourraient plaider en ce sens⁶⁷.

D'une part, ces projets relèvent de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet⁶⁸ et l'examen de leur utilité publique ou de leur intérêt général mériterait une participation plus approfondie. En particulier, la phase de concertation concernant les variantes paraît d'autant plus nécessaire s'agissant de tels projets publics, pour lesquels un dialogue avec les populations concernant l'opportunité du projet est justifié. Ainsi, en l'état, le droit d'initiative n'est ouvert que pour les projets publics ou bénéficiant d'au moins 5 M€ de financement public.

D'autre part, et à l'inverse, au regard des libertés individuelles comme de la liberté d'entreprendre, il peut paraître délicat de soumettre l'opportunité de réaliser un projet privé à la participation du public.

64 C. envir., art. R. 123-1.

65 Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 et décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013.

66 Ainsi, les investissements routiers dans une partie urbanisée d'une commune peuvent relever de la concertation prévue par l'article L.103-2 du code de l'urbanisme dès lors que le projet est d'un montant supérieur à 1,9 M€ et ce régime dispense de réalisation de la concertation préalable obligatoire au sens du code de l'environnement.

67 C. envir., R. 122-2 et suivants.

68 C. envir., art. L. 126-1.

Au demeurant, certains projets privés ne présentent pas de variante raisonnable (cas de l'extension de certains ouvrages ou installations existants) et la concertation amont pourrait donc être dépourvue d'intérêt majeur voire être regardée comme un rallongement inutile des procédures⁶⁹.

Consciente de ces limites, la mission propose néanmoins de définir le périmètre de la nouvelle procédure en fonction du champ des évaluations environnementales systématique ou au cas par cas. Les projets ne relevant pas de l'évaluation environnementale continueraient de faire l'objet des procédures existantes qui leur sont propres.

En effet, de nombreux projets privés doivent répondre à un examen de leur intérêt public, notamment lorsqu'ils doivent faire l'objet d'une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèce protégée. Au demeurant, la maîtrise d'ouvrage des projets ne peut être un critère pertinent pour ceux des projets réalisés par un concessionnaire. Par ailleurs, l'unification du champ d'application écarte tout grief tiré de la rupture d'égalité entre projets publics et privés relatifs à la transition écologique.

Dès lors que le projet est soumis à évaluation environnementale, la mission considère qu'une concertation préalable est nécessaire même pour des projets purement privés. Dans un tel cas, la concertation ne devra pas nécessairement porter sur l'opportunité du projet qui relève de la seule décision de l'opérateur ; elle reste néanmoins nécessaire pour débattre des options du projet, des variantes envisageables, y compris le cas échéant la localisation du projet, et des enjeux environnementaux notables.

Seraient donc pris en compte tous les projets soumis à évaluation systématique et les projets dont la procédure de cas par cas a abouti à les soumettre à évaluation environnementale. Une telle solution maintiendrait, *de facto*, des seuils de déclenchement, exemptant les projets présentant une importance limitée. Le cas échéant, il conviendrait alors de tenir compte de l'introduction d'une clause dite « filet » en application de jurisprudence du Conseil d'État⁷⁰, pour soumettre ceux des projets soumis à évaluation après application de la clause filet au même régime.

La mission considère notamment qu'il n'est pas pertinent de distinguer les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale systématique et ceux qui sont soumis à une telle évaluation après décision au cas par cas. Ces derniers sont certes en dessous des seuils de l'évaluation systématique et donc moins importants, mais le fait qu'ils aient été soumis à évaluation environnementale montre qu'ils présentent des enjeux significatifs.

Par ailleurs, certains projets pourraient continuer de bénéficier d'une procédure spécifique. Il est ainsi relevé que les projets d'installation sur le plateau continental et la zone économique exclusive font l'objet d'un régime spécifique, qui répond à un objectif particulier et donne lieu à une procédure particulière de permis enveloppe. Il en est de même des projets miniers pour lesquels une réforme très récente du code minier non encore en vigueur a prévu des procédures beaucoup mieux articulées entre les permis de recherche, d'exploitation, puis les autorisations de travaux. En outre, ces évolutions législatives et réglementaires récentes ne semblent pas encore stabilisées.

En revanche, compte tenu des propositions d'adaptation de la procédure que formule la mission⁷¹, il est proposé de ne pas exclure les projets de faible importance.

69 Ces arguments avaient notamment convaincu la Commission spécialisée sur la démocratisation du dialogue environnemental de proposer de « distinguer les projets selon qu'ils relèvent de l'initiative d'un organisme public ou de celle d'un acteur économique inscrit dans une dynamique d'entreprise et de marché » (rapport 2015, p. 12).

70 CE, 15 avril 2021, n° 425424.

71 Cf point 3.3.2 et encadré n°6

Enfin, la mission propose de ne pas modifier corrélativement le champ d'application de la déclaration de projet prévue à l'article L.126-1 du code de l'environnement qui peut entraîner la mise en compatibilité des documents d'urbanisme pour les seuls projets publics.

3.3.2 Une procédure adaptable

Si la mission propose, par souci de simplification, d'harmoniser les procédures applicables aux projets, la plupart des interlocuteurs ont fait valoir que les projets de moindre envergure ou présentant des spécificités techniques doivent pouvoir faire l'objet d'une procédure allégée.

De tels dispositifs adaptés existent déjà dans d'autres domaines. Tel est notamment le cas de la concertation prévue à l'article L.103-3 du code de l'urbanisme en ce qui concerne notamment les documents d'urbanisme et certains projets et opérations d'aménagement. Dans ce cadre, le maître de l'ouvrage détermine les objectifs et les modalités de la concertation.

La mission propose donc de laisser au maître d'ouvrage le soin de proposer les mesures de concertation adéquates, notamment leur nature, leur durée, ou encore leur publicité.

Il appartient au législateur de définir le cadre dans lequel la procédure de participation doit être mise en œuvre. Le Conseil constitutionnel juge en effet qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer les modalités de mise en œuvre de l'article 7 de la charte de l'environnement. Ainsi, le législateur méconnaît l'étendue de sa compétence en renvoyant à un décret le soin de fixer les conditions dans lesquelles une autorisation environnementale est délivrée, sans prévoir de procédure de participation du public adaptée⁷².

Afin d'écarter tout grief d'inconstitutionnalité, le législateur devrait énoncer l'objectif de la concertation. Comme en matière d'urbanisme⁷², ces modalités de concertation doivent permettre, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente.

Le législateur pourrait également fixer un niveau de participation minimal pour les projets excédant une certaine ampleur. Ainsi, pour les projets dont le montant prévisionnel excède un certain seuil, il pourrait être prévu l'organisation obligatoire d'une réunion publique préalable. Par ailleurs, la loi pourrait définir les différentes mesures de participation que le maître d'ouvrage pourrait décider de mettre en œuvre au cas par cas (réunions publiques, tenue de registres d'observations, participation par voie électronique, mesures de publicité du projet).

Au vu de ces possibilités, et avec l'appui du garant, le maître d'ouvrage pourrait alors proposer les modalités de participation en tenant compte de l'ampleur et de la nature du projet ainsi que de son incidence potentielle sur l'environnement.

La mission propose également qu'une décision de l'autorité compétente, susceptible de recours, vienne entériner le choix du maître de l'ouvrage. En outre, pour les projets excédant un certain seuil, qui pourrait être celui du débat public actuel, la Commission nationale du débat public pourrait être chargée de valider ces modalités en lieu et place de l'autorité compétente.

⁷² C. urb., art. L. 103-4.

Enfin, la mission propose qu'une disposition légale encadre la contestation fondée sur l'insuffisance des modalités de concertation. À l'instar de la jurisprudence applicable à la concertation en matière de documents d'urbanisme⁷³, le moyen ne pourrait alors être invoqué ultérieurement, à l'occasion notamment des recours contre l'autorisation environnementale.

3.3.3 Une mise en œuvre progressive

Le champ d'application temporel de la nouvelle procédure devra également être strictement défini.

Dans la période récente, de nouvelles procédures ont pu être appliquées à des projets en cours et contribuer à rendre plus complexe leur aboutissement. Aussi est-il proposé que la nouvelle procédure ne soit applicable qu'aux seuls projets qui n'ont pas encore fait l'objet d'une concertation ou d'un débat public à la date de l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont craint que les propositions formulées soient de nature à faire peser une charge supplémentaire sur les autorités environnementales et les services instructeurs des demandes d'autorisations environnementales. En particulier, la systématisation, dans le cadre de la concertation préalable, d'un cadrage préalable dont le périmètre serait par ailleurs précisé, contraindra ces services à intervenir plus tôt et plus souvent.

La mission observe à cet égard qu'une part de ces tâches correspondra simplement, pour les projets d'ores et déjà soumis à concertation, à l'anticipation des travaux. En outre, la proposition formulée comporte plusieurs décisions susceptibles d'être tacitement acquises. Seules devraient donc faire l'objet d'un examen plus strict et d'une motivation développée, les décisions que les autorités compétentes entendent évoquer : tel serait par exemple le cas d'une décision expresse refusant la proposition d'organisation de la participation formulée par le maître d'ouvrage.

Pour autant, afin de permettre la mise en œuvre d'une telle réforme globale, il pourrait être envisagé d'accroître progressivement le champ de dossiers soumis à la nouvelle procédure. Contrairement à la logique géographique qui a prévalu lors de l'expérimentation des certificats de projet⁷⁴, la montée en charge progressive devrait concerner l'ensemble des services. Ainsi, la nouvelle procédure pourrait trouver tout d'abord à s'appliquer aux seuls projets dont le montant excède le seuil du débat public ou de la concertation préalable⁷⁵.

3.4 Synthèse des évolutions proposées

L'ensemble des propositions de la mission est résumé dans cette partie en associant l'ensemble des procédures qui doivent s'articuler au mieux. La présentation s'appuie sur un découpage d'une instruction d'un projet en trois étapes, souvent rencontré pour les plus gros projets (3.4.1). Chacune des étapes développées aux 3.4.2 à 3.4.4 est complétée d'un logigramme pour faciliter la compréhension. L'attention du lecteur est appelée sur le fait que le détail des logigrammes peut laisser penser que la procédure dans son ensemble est lourde alors que les logigrammes de la procédure actuelle ne sont pas moins longs.

⁷³ CE, 5 mai 2017, n° 388902.

⁷⁴ Ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet.

⁷⁵ Tableau de l'article R.121-2 du code de l'environnement

3.4.1 L'instruction d'un projet comprend en général trois étapes

Un projet important connaît en général une instruction en trois étapes pour obtenir l'ensemble de ses autorisations. La première est celle de la concertation préalable et de préparation du dossier d'instruction de maître d'ouvrage. C'est au cours de celle-ci que le porteur de projet débute son étude d'impacts avec la définition du périmètre du projet, l'examen des variantes et la présentation des principaux enjeux environnementaux. Une étude socio-économique est préparée en parallèle pour les projets qui devront faire l'objet d'une DUP.

La deuxième étape est celle qui conduit à la déclaration d'utilité publique, ou à la déclaration de projet. Divers avis doivent être obtenus avant l'engagement de l'enquête publique. Il est en particulier systématiquement demandé un avis à l'autorité environnementale. Si nécessaire et si les circonstances le permettent, un dossier de mise en compatibilité des documents d'urbanisme peut être préparé, en intégrant ses effets dans l'étude d'impact. L'enquête publique est ensuite lancée en vue de la DUP ou de la déclaration de projet.

Enfin, dans la troisième étape, le projet s'affine en allant vers des documents techniques qui approchent des documents d'exécution. L'étude d'impact est complétée ; un nouvel avis de l'autorité environnementale est souvent nécessaire. Le dossier d'autorisation est établi⁷⁶. Le dossier doit contenir les éléments nécessaires à toutes les réglementations comme celle relative aux espèces protégées. Les demandes éventuelles au titre du code de l'urbanisme (autorisation d'aménager, permis de construire, ...) sont déposées en parallèle. Une nouvelle enquête publique portant sur cette ou ces autorisations est nécessaire. L'autorisation environnementale est obtenue (ou pas).

3.4.2 L'étape 1 : la concertation préalable et la préparation de l'étude d'impact

Dès le moment où un maître d'ouvrage souhaite s'engager dans un projet soumis à évaluation environnementale (systématique ou à la suite d'une décision de soumettre le projet à l'évaluation prise au cas par cas), il prépare un document qui expose ses objectifs et le contenu de son programme en précisant le périmètre du projet, les variantes qu'il compte étudier et une description, au niveau de précision adapté, des principaux enjeux environnementaux de ces variantes.

Il procède ensuite publiquement à une déclaration d'intention auprès de la CNDP et de l'autorité compétente. Dès lors que la concertation est systématique, le droit d'initiative n'a plus lieu d'être. La CNDP nomme un garant chargé de suivre le projet jusqu'à son autorisation. Pour les projets qui relèvent du cas par cas, si une évaluation environnementale a été requise, la décision de soumettre le projet à celle-ci peut tenir lieu de déclaration d'intention, mais il reste nécessaire d'informer la CNDP pour qu'un garant soit désigné. Le maître d'ouvrage ouvre un site internet convenu avec le garant pour les documents.

Le porteur de projet définit des modalités de la concertation préalable après consultation du garant. Il soumet ces modalités pour accord à l'autorité compétente qui le matérialise par une décision. La concertation préalable qui s'engage permet au maître d'ouvrage d'informer et de présenter son projet. Il est laissé un temps suffisant pour que le public s'exprime, présente ses observations, propose

⁷⁶ L'étude d'impact peut en effet être portée par une autorisation environnementale si le projet est IOTA ou ICPE, mais l'étude d'impact peut également être portée par un autre type de décision : autorisation de défrichement, permis de construire, ... Il en résulte que l'autorité compétente est généralement le préfet mais peut aussi dans certains cas être le maire.

éventuellement d'autres variantes à prendre en compte, discute les enjeux environnementaux à considérer.

À l'issue de cette première phase, avec l'aide du garant qui procède à une synthèse de cette concertation préalable, le porteur de projet tire le bilan en préparant un document qui présente le périmètre, les variantes et les principaux enjeux environnementaux qu'il envisage d'intégrer dans l'évaluation environnementale qu'il va réaliser.

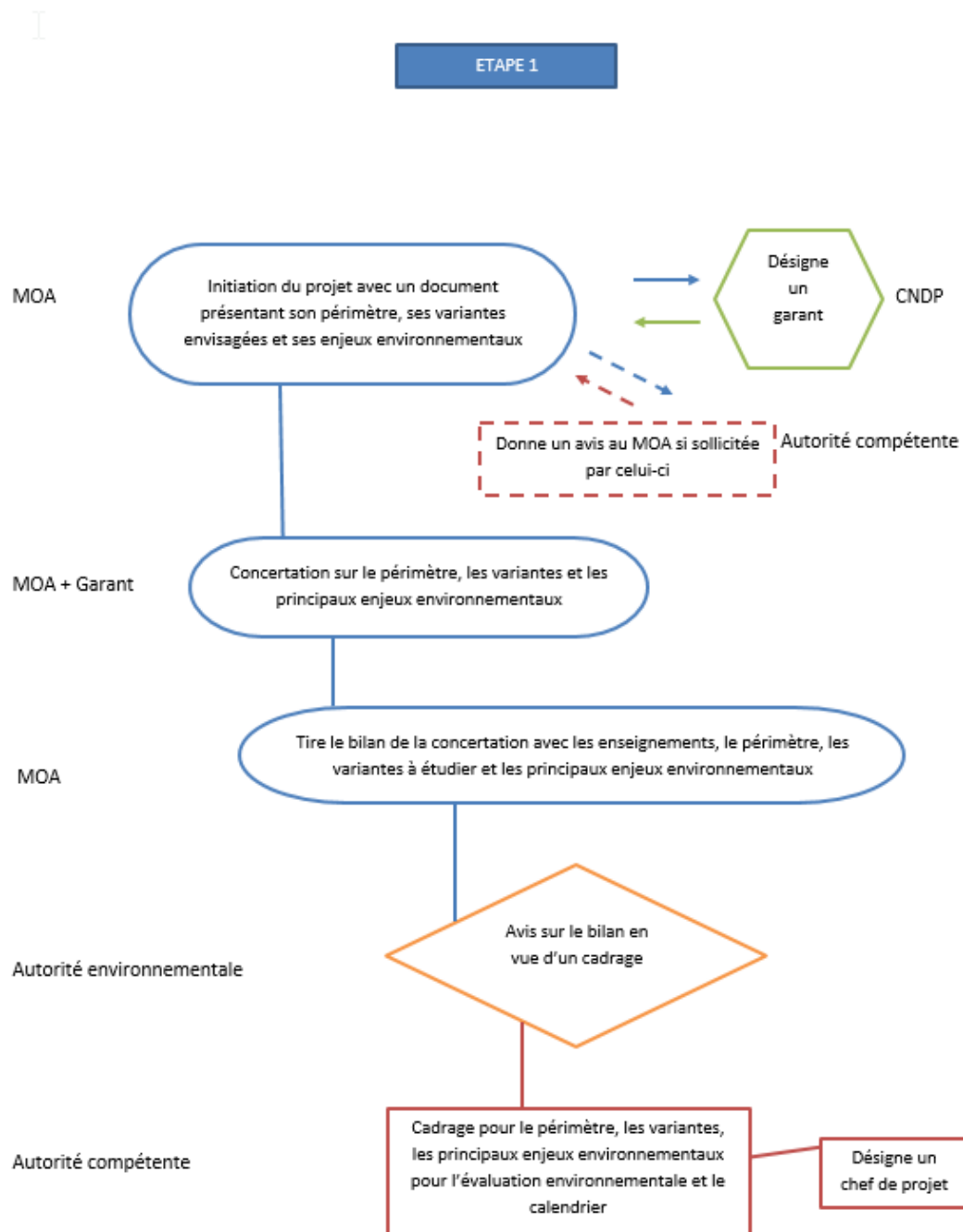
Le maître d'ouvrage adresse ce document à l'autorité environnementale (AE) et à l'autorité compétente⁷⁷ (AC) en demandant un cadrage préalable. La base du cadrage est constituée par ce document préparé par le porteur de projet pour ne pas surcharger les deux autorités qui auront à examiner désormais tous les projets. Une éventuelle variante « ne pas faire le projet » peut se trouver dans le cadrage préalable. Le cadrage préalable fait l'objet d'une décision expresse ou tacite de l'autorité compétente.

Le déroulement de cette étape est détaillé dans le logigramme Étape 1 ci-après. L'AC nomme dès ce stade, pour les plus gros projets, un chef de projet qui assure notamment la coordination des autres services de l'État.

Deux améliorations sont attendues de cette étape. La première est d'informer bien en amont le public et que ses contributions permettent de bonifier le projet. La seconde que le cadrage préalable débouche sur une étude d'impact analysant correctement le projet et que le porteur de projet soit sécurisé alors qu'aujourd'hui les autorités environnementales sont souvent amenées à regretter un mauvais périmètre ou l'examen insuffisant des variantes.

⁷⁷ Pour obtenir l'autorisation

Figure 6 : Logigramme de l'étape 1



source : mission

3.4.3 L'étape 2: l'obtention de la déclaration de projet ou d'utilité publique

Par facilité on parle ici de déclaration d'utilité publique mais évidemment de nombreux projets ne nécessitent pas d'expropriations et c'est une déclaration de projet qu'il faut entendre. Par ailleurs, cette deuxième étape n'est pas requise pour les projets, notamment les projets privés, ne nécessitant ni DUP, ni déclaration de projet. En tout état de cause, il est possible pour le maître d'ouvrage de mener simultanément les étapes 2 et 3.

Dans cette deuxième étape, le maître d'ouvrage élabore une première version de son étude d'impact. Une étude socio-économique est produite. La note de cadrage doit faciliter la bonne prise en compte du début de la séquence ERC : l'Évitement et la Réduction. L'étude présente et justifie ensuite la variante retenue pour le projet.

Le porteur de projet doit développer dans l'évaluation environnementale, le cas échéant, les éléments permettant à l'AC de se prononcer sur une raison impérieuse d'intérêt public majeur. L'étude socio-économique et la prise en compte des étapes Éviter et Réduire de la séquence ERC y contribuent.

Le garant vérifie que les premiers engagements du maître d'ouvrage résultant de la première étape sont bien intégrés.

Le dossier complet est transmis à l'AC et à l'AE pour avis. Le travail de l'AE devrait être facilité par le cadrage préalable qui normalement permet d'éviter les critiques sur le périmètre, les variantes étudiées, voire les enjeux environnementaux. Il convient de rappeler que l'avis de l'AE porte sur les impacts environnementaux et que l'opportunité du projet n'en fait pas partie même si évidemment le maître d'ouvrage a pu aborder l'opportunité de faire le projet. Les grandes lignes des mesures de compensation doivent être abordées, mais pas le détail de celles-ci qui seront définies seulement en troisième étape. Le maître d'ouvrage apporte une réponse aux observations de l'AE.

Dès le moment de l'envoi du dossier à l'AE, le maître d'ouvrage met sur le site convenu avec le garant son dossier au titre de la participation et de l'information du public. Cette publication peut être complétée par une présentation au public par le maître d'ouvrage avec le garant des résultats de l'évaluation environnementale. L'AE, les collectivités et les services de l'État y sont invités.

L'autorité compétente⁷⁸ arrête les modalités de l'enquête publique, après avis du garant et sur proposition du maître d'ouvrage, en adaptant, si nécessaire, les modalités définies à l'étape 1. La durée ou une durée minimale peut être fixée par les textes si on le souhaite. Le public est informé alors du lancement prochain de l'enquête avec ses modalités. L'enquête publique démarre lorsque le maître d'ouvrage signale au public que le dossier, l'avis de l'AE et la réponse du maître d'ouvrage sont mis ensemble à sa disposition étant entendu que le public a été prévenu auparavant de la tenue de cette consultation et de ses modalités.

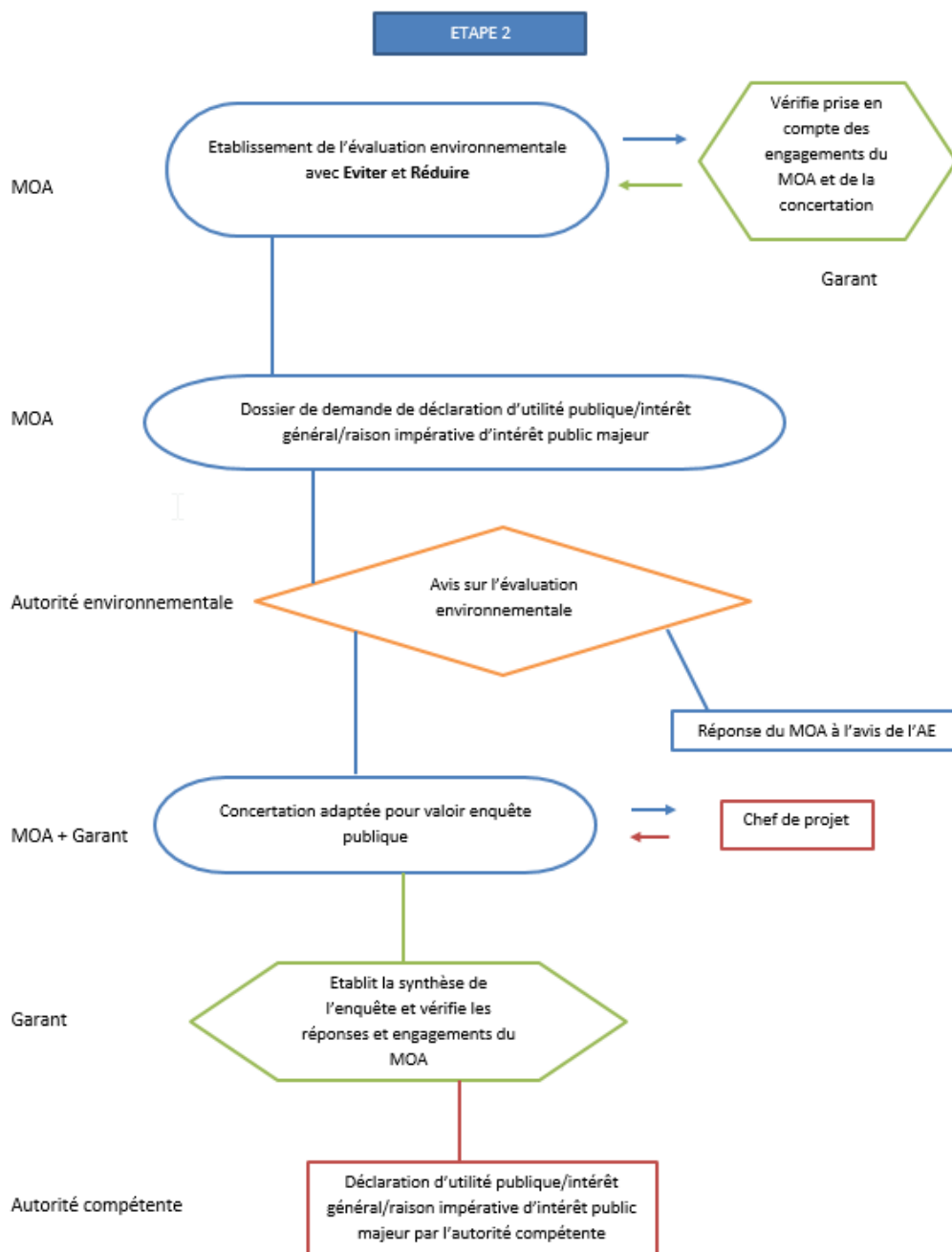
Le garant assure la qualité des débats et des échanges. Il veille à ce que les observations et les propositions du public reçoivent une réponse du porteur de projet. À l'issue de l'enquête publique, il établit le bilan de l'enquête avec une synthèse des avis, observations et propositions, et la synthèse des réponses du maître d'ouvrage et l'énumération des engagements de ce dernier, y compris la manière dont les enseignements de la concertation lors de la première étape ont été pris en compte. Ce bilan est publié et transmis en parallèle à l'AC.

⁷⁸ Après accord explicite ou par déclaration à l'autorité compétente assortie d'un accord tacite sauf demande exprimée

L'AC poursuit l'instruction du dossier avec le bilan de l'enquête publique et délivre une autorisation de projet qui comprend soit la déclaration d'utilité publique, soit la déclaration de projet, et le cas échéant la déclaration valant RIIPM.

Le logigramme ci-après détaille cette étape 2.

Figure 7 : Logigramme de l'étape 2



source : mission

3.4.4 L'étape 3 : la délivrance de l'autorisation

Le maître d'ouvrage avance ses études techniques à un niveau plus détaillé. Ces éléments lui permettent de compléter le cas échéant la partie Réduire et de développer la partie Compenser de la séquence ERC afin de terminer son étude d'impact. Il prépare son dossier de demande d'autorisation environnementale (et/ou éventuellement d'autorisation d'urbanisme).

Ce dossier est transmis à l'autorité compétente dont le "chef de projet" organise le travail des services instructeurs. Il est adressé, après vérification de sa complétude à l'AE. Le dossier est mis en ligne dès ce moment. Dans cette étape, le garant est toujours présent et donne son avis au maître d'ouvrage et à l'autorité compétente sur les modalités de l'enquête publique comme dans l'étape précédente.

L'autorité compétente arrête les modalités de l'enquête publique sur la base de cet avis et de la proposition du maître d'ouvrage.

L'AE produit un nouvel avis sur le complément de l'évaluation environnementale qui est alors ajouté ainsi que les autres avis émis (par le CNPN, les collectivités, ...), puis la réponse du porteur de projet à l'avis de l'AE dans le dossier mis en ligne. L'enquête publique se poursuit pendant toute cette durée.

La suite est similaire à la description de la section précédente jusqu'à la délivrance de l'autorisation environnementale assortie de prescriptions.

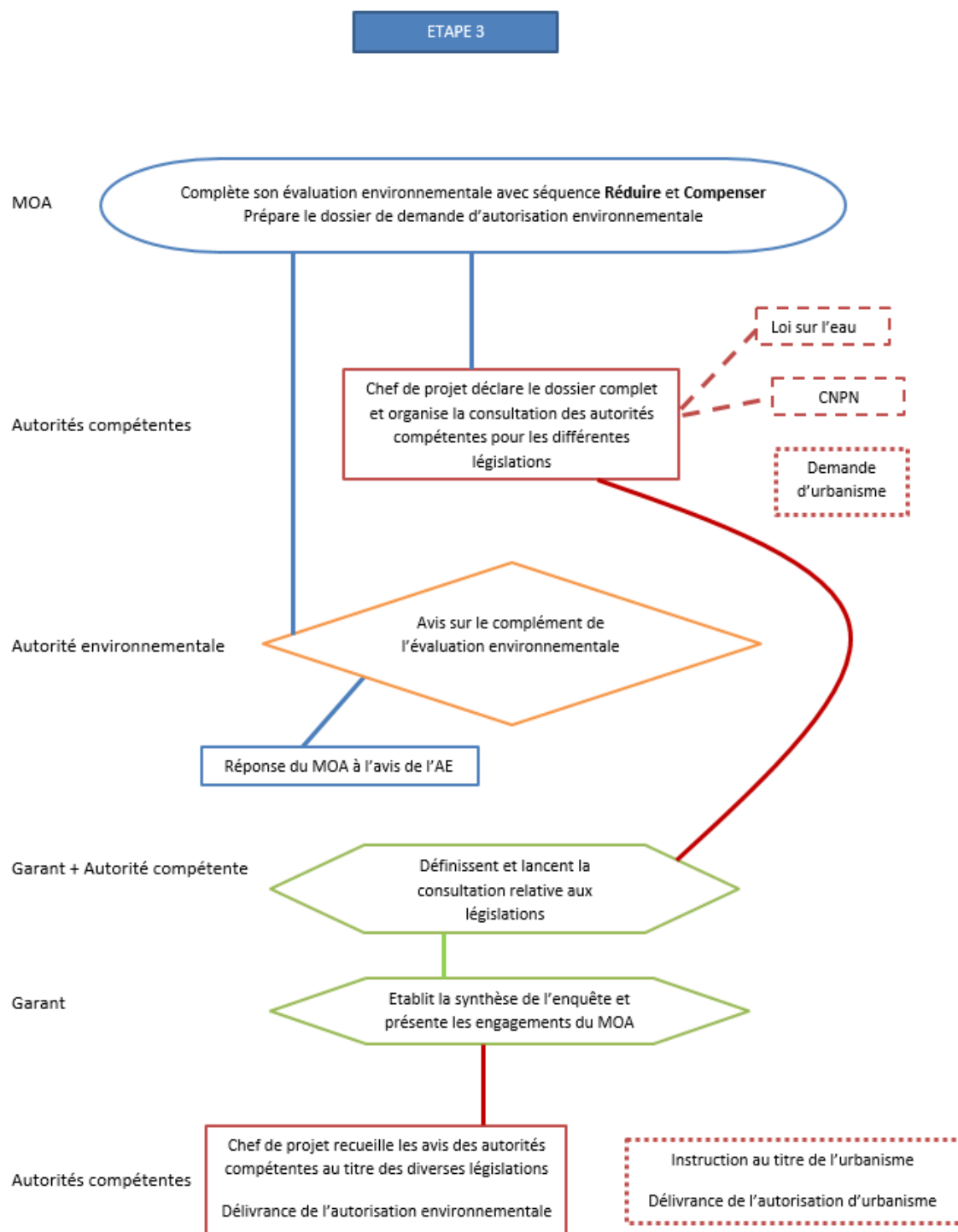
Cette dernière étape est détaillée dans le logigramme de l'étape 3 ci-après.

Après autorisation, la présence d'un garant ne s'impose plus. En effet, il revient aux services chargés de la police de l'environnement de vérifier la bonne application et la bonne mise en œuvre par le maître d'ouvrage des prescriptions prévues par l'arrêté préfectoral d'autorisation environnementale.

On peut cependant souligner que le maître d'ouvrage gagnerait à informer le public à différents stades de réalisation de son projet jusqu'à la mise en service. Le commencement des travaux en est un exemple. Dans le courant d'un chantier long, le porteur de projet peut aussi signaler au public le franchissement de quelques étapes symboliques. Il peut l'informer de l'avancement de la mise en œuvre des engagements pris par lui. Une telle action est importante pour maintenir l'adhésion du public et sa confiance car une partie des difficultés en cours d'instruction des projets résultent d'expériences passées des parties prenantes avec des engagements non tenus. C'est d'ailleurs ce que fait l'État pour les projets routiers déclarés d'utilité publique avec la publication des engagements de l'État et l'installation d'un comité de suivi des engagements (circulaire Bianco n°92-71 du 15 décembre 1992).

La fonction de garant peut ainsi être éventuellement prolongée afin d'assurer l'intermédiation entre le maître d'ouvrage et le public pendant les travaux.

Figure 8 : Logigramme de l'étape 3



source : mission

Encadré 6 : le cas des « petits projets »

Comme exposé ci-dessus (cf. 3.3 champ d'application), la mission considère que la procédure proposée doit pouvoir s'appliquer au moins à terme à tous les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale (par dépassement de seuils ou après cas par cas). L'application de cette procédure faisant appel de manière systématique à une concertation continue dès le stade de l'intention peut sembler plus lourde pour des "petits" projets, à savoir des projets, qui tout en faisant l'objet d'une évaluation environnementale, présentent des enjeux limités. Il peut s'agir par exemple de projets industriels sur un site déjà existant pour lesquels ne se pose, ni la question de l'opportunité puisque celle-ci relève du libre choix de l'industriel, ni la question de la localisation du projet puisqu'il est réalisé sur un site déjà existant et artificialisé. Il peut aussi s'agir d'un projet de réaménagement urbain dans une zone déjà urbanisée, déjà prévue dans un document d'urbanisme, mais dont l'ampleur impose la réalisation d'une étude d'impact.

La mission considère que de tels projets peuvent tout à fait entrer dans le cadre proposé sans que cela allonge la procédure, au contraire.

L'idée générale est que plutôt que d'étudier le projet dans tous ses détails avant de le rendre public et de parler du projet de manière confidentielle seulement avec certains interlocuteurs (services de l'État, collectivités, ...), le porteur du projet fait une information publique plus tôt.

La concertation préalable organisée alors par le maître d'ouvrage et le garant, futur commissaire enquêteur désigné par la CNDP, peut être rapide pour un projet aux enjeux limités. Il est ainsi attendu qu'elle puisse par exemple prendre la forme d'une mise à disposition pour observations du public par internet et d'une unique réunion publique. Il est également normal que dans la mesure où les études ne sont pas terminées, le porteur de projet n'a pas toutes les réponses à ce stade.

La durée de cette concertation préalable, bien positionnée, devrait ainsi largement être menée en parallèle avec la préparation du dossier de demande d'autorisation.

Le porteur de projet a, à l'issue de cette étape, la possibilité, mais pas l'obligation de faire valider officiellement par l'autorité compétente le cadrage de l'étude d'impact et le calendrier de l'instruction.

Une fois le dossier de demande établi prenant en compte cette concertation préalable, l'instruction devrait être plus rapide puisque le dossier de demande est mis immédiatement en ligne dès qu'il est reconnu complet par l'autorité compétente et l'enquête publique peut alors commencer immédiatement avec le garant/ commissaire enquêteur qui est déjà intervenu précédemment. Cette enquête publique se poursuit pendant l'instruction habituelle du dossier par l'autorité compétente. Elle se termine 15 jours ou un mois après que le porteur de projet ait répondu à l'avis de l'autorité environnementale alors que dans le régime actuel, l'enquête publique commence seulement à ce moment-là.

Conclusion

Malgré la dernière révision majeure de la procédure de participation et d'évaluation environnementale intervenue en 2016, les aménagements fréquents apportés depuis lors et les interrogations récurrentes des maîtres d'ouvrages et du public démontrent que le point d'équilibre reste à trouver.

À cet égard, loin de clichés qui opposeraient des maîtres d'ouvrage plus soucieux de cocher les cases d'une procédure que de participation et de préservation de l'environnement et des militants désireux de ralentir les projets pour le compte d'intérêts particuliers, les personnes rencontrées par la mission, quels que soient leurs rôles, ont manifesté un vif intérêt pour une amélioration des procédures.

Forte de ces constats, et après avoir pris connaissance des nombreux rapports publiés à ce sujet, la mission a envisagé des pistes permettant une meilleure appropriation des textes actuels. Ces propositions raisonnables pourraient, dès à présent, faciliter la préparation des projets dans le respect des exigences de participation et de protection de l'environnement.

Il n'en reste pas moins que l'accumulation historique de procédures peu comprises et sources de difficultés pour la réalisation des projets rend nécessaire une réforme d'ampleur. C'est pourquoi la mission a tenté d'imaginer un nouveau dispositif. Deux exigences ont guidé sa réflexion : ne pas rompre avec l'existant afin de profiter de la culture de la participation et de l'évaluation environnementale acquise au cours des vingt dernières années ; simplifier et rendre plus lisibles les procédures au bénéfice tant du public, qui souhaite s'assurer d'être entendu, que des maîtres d'ouvrages, qui attendent bien plus une sécurisation des procédures que leur raccourcissement.

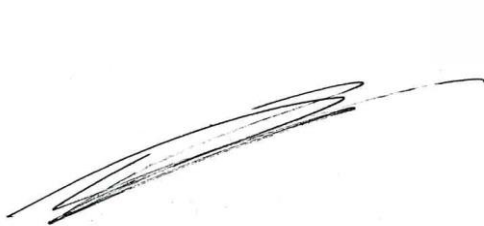
La mission a ainsi proposé de systématiser une phase d'information et de participation le plus en amont possible dans la vie des projets et de conduire sous l'égide d'un garant une concertation continue. Des propositions d'amélioration du processus d'évaluation environnementale et de reconnaissance d'utilité publique complètent cette proposition.

Cette tentative, critiquable par nature, ne pourra qu'être améliorée par la mise en place d'une vaste concertation, telle que prévue par la Charte de l'environnement, seule à même de refonder l'utilité publique et de passer l'intérêt général au crible des enjeux du XXI^{ème} siècle.

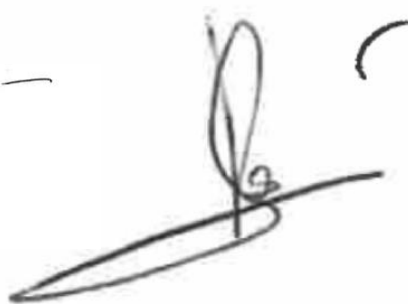
Jérôme DIETENHOEFFER

Jérôme GOELLNER

Pascal HORNUNG



**Administrateur civil hors
classe**



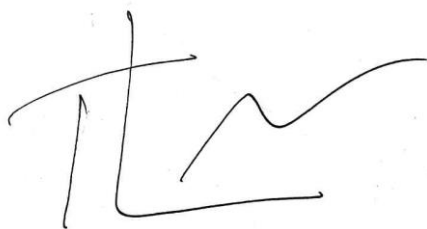
**Ingénieur général
des mines**



**Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts**

Patrick LAMBERT

Yves MAJCHRZAK



**Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts**



**Ingénieur en chef
des ponts, des eaux
et des forêts**

Annexes

1 Lettre de mission



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

La ministre de la Transition écologique

Paris, le **20 JAN. 2021**

Le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé
des relations avec le Parlement et de la participation
citoyenne

Le ministre délégué auprès de la ministre de la
Transition écologique, chargé des Transports

Réf : D21000499

à

Monsieur le Vice-président du Conseil général de
l'environnement et du développement durable

Objet : Lettre de mission - Modernisation de la participation du public VCST

PJ : Annexe : Transports - projets à analyser par la mission

Doté de 100 milliards d'euros, le plan France Relance fait de la transition écologique un objectif stratégique en consacrant 30 milliards d'euros exclusivement aux investissements verts. Cela répond à deux objectifs :

- décarboner notre économie en réduisant nos émissions de carbone de 40 % d'ici 2030, par rapport à 1990 ;
- soutenir nos secteurs d'avenir en misant sur les technologies vertes (hydrogène, recyclage, biocarburants...).

Le plan de relance est aussi une réponse aux attentes des Français exprimées par la Convention Citoyenne pour le Climat.

Le plan de relance consacre notamment près de 11Mds€ de crédits au secteur des transports et des mobilités. Ceux-ci permettront l'accélération de projets structurants déjà identifiés et le soutien de projets en faveur des mobilités plus respectueuses de l'environnement.

Par conséquent, les futurs projets, plans et programmes qui se réaliseront dans les années à venir seront au service de la transition écologique et des mobilités, et devront pouvoir être conçus, préparés et déployés de la manière la plus efficace possible notamment au regard des exigences impératives du Code de l'environnement.

Or, beaucoup d'acteurs font le constat d'une complexification progressive des procédures environnementales *lato sensu*, alors même qu'un certain nombre de réformes visant à simplifier le droit de l'environnement ont été conduites au cours des dernières années, complexification qui finirait selon certains par nuire, soit à l'attractivité économique du territoire national, soit à la perception qu'ont les citoyens des moyens mis à leur disposition pour pouvoir être tenus informés et être écoutés lorsqu'ils participent à l'élaboration des projets, plans et programmes conformément à la Charte de l'environnement.

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain – 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologique-solidaire.gouv.fr

La Transition écologique de notre pays ne pourra être accélérée qu'à la double condition, d'une part, que les procédures environnementales et processus d'évaluation environnementale soient mieux imbriqués et articulés pour la meilleure prise en compte possible de l'environnement, et d'autre part, que la participation des citoyens soit réellement effective, car elle est la garantie d'une véritable écologie de proximité. Par ailleurs, l'intérêt qu'ont suscité les récentes démarches participatives telles que le Grand débat national et la Convention citoyenne pour le climat doit également nous conduire à une réflexion plus profonde sur la revivification de la participation du public à l'élaboration des projets, plans et programmes en se concentrant sur les résultats davantage que sur les moyens mis en œuvre.

Le bilan en cours de l'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, auquel a fortement contribué le Conseil général de l'environnement et du développement durable, fait ressortir de réels acquis, mais également de fortes attentes qui persistent. Ainsi, si les acteurs s'approprient progressivement les dispositifs de participation du public issus de la réforme de 2016, les éléments de bilan soulignent toutefois que leur effectivité est à améliorer. Ceci est fondamental alors que la participation du public vise à promouvoir un climat de confiance avec les citoyens, à prévenir les oppositions et les contentieux et à favoriser la prise en compte des enjeux environnementaux au plus tôt dans la réalisation du projet. La place de l'enquête publique est centrale à cet égard pour les projets présentant le plus d'incidences sur l'environnement.

Par conséquent, nous vous demandons de proposer des pistes d'évolutions, dans le respect des engagements européens et internationaux de la France et dans un objectif général d'améliorer et de rendre plus intelligibles et efficaces les procédures environnementales qui s'appliquent à un porteur de projet ou de plans et de programmes tout en permettant une accélération de la réalisation des projets.

A cet effet :

- vous évaluerez la possibilité de créer une procédure d'autorisation accélérée pour les projets qui contribuent à la transition écologique (infrastructures de transports collectifs, énergies renouvelables, construction d'habitat durable, transformation bas carbone de l'industrie, etc.) et aux objectifs de la SNBC. Vous veillerez à ce que cette procédure soit proportionnée au regard des objectifs de transition écologique d'une part et du maintien d'une nécessaire participation du public d'autre part ;
- vous proposerez un processus de participation du public renouvelé et plus continu, de nature à garantir la qualité, l'effectivité et le caractère inclusif de cet exercice tout en s'appuyant davantage sur les outils numériques (Internet, applications smartphones...). Pour ce faire, vous interrogerez la gouvernance, l'organisation, les moyens et outils actuels de la participation du public à la lumière de ces objectifs. Ce volet concernera à la fois les projets, les plans, les programmes et les textes réglementaires ayant un impact sur l'environnement ;
- vous évaluerez la possibilité de poursuivre l'intégration entre les procédures de participation du public, d'évaluation environnementale, d'autorisation environnementale et d'autorisation d'urbanisme, dans l'objectif de les mutualiser et de simplifier la démarche des pétitionnaires (guichet unique).

Les propositions pourront porter tant sur la structuration et le cadre juridique des dispositifs que sur l'amélioration des pratiques des acteurs sous l'angle méthodologique.

Afin d'élaborer ces pistes d'évolutions, vous pourrez :

- vous appuyez sur les pratiques des autres pays européens. Pour réaliser ce parangonnage, en accord avec le ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance, le réseau international de la Direction Générale du Trésor a été sollicité.
- analyser plusieurs projets récents, réalisés ou abandonnés, conduits par différentes maîtrises d'ouvrage, de nature et d'envergure variées, pour identifier les freins et blocages rencontrés, les leviers, non disponibles ou non mobilisés lors de cette réalisation, qui auraient permis la sauvegarde ou l'accélération des projets en souffrance ainsi que les pratiques qui au contraire ont facilité voire accéléré la réalisation desdits projets. Une liste de projets transports proposés pour l'analyse est jointe à ce courrier.

- organiser des entretiens, et tout particulièrement les maîtres d'ouvrages, les collectivités territoriales et les organismes référents de la participation (Commission nationale du débat public, Conseil économique, social et environnemental, Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, Institut de la concertation et de la participation citoyenne, ...).

Votre étude consacrera une partie spécifique aux transports et mobilités, dans laquelle vous proposerez des pistes de simplification selon la distinction droit constant / non constant. Pour cela, un travail approfondi avec la DGITM permettra d'identifier :

- les évolutions qui auraient pu être incluses dans la loi ASAP mais n'ont pas été retenues,
- les évolutions qui pourraient être proposées dans de futurs textes législatifs.

La mission recherchera quelques projets transports en cours qui pourraient permettre d'expérimenter ses recommandations dans les mois à venir, et précisera les actions envisagées et les résultats attendus.

Enfin, le public, au centre de la transition écologique, pourra être largement associé à votre mission notamment par voie de sondage ou de consultation ou tout autre moyen utile.

Le Commissariat général au développement durable, les directions générales du ministère de la Transition écologique concernées et le Centre interministériel de la participation citoyenne au sein de la Direction interministérielle de la transformation publique, pourront vous apporter tout le soutien nécessaire.

Nous souhaitons disposer de vos propositions sous six mois, avec une note intermédiaire sous 3 mois.



Barbara POMPILI



Marc FESNEAU

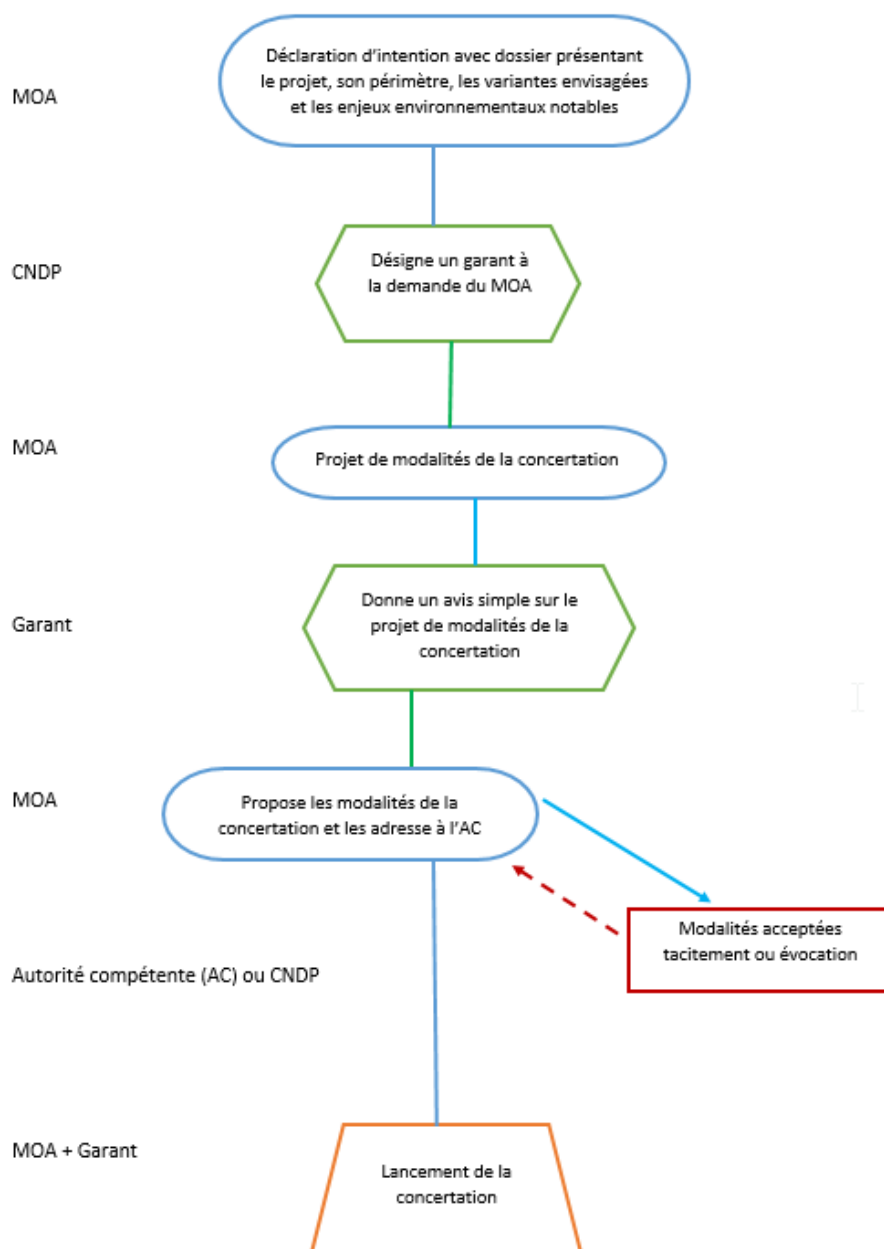


Jean-Baptiste DJEBBARI

Copie à : Monsieur le Commissaire général au développement durable

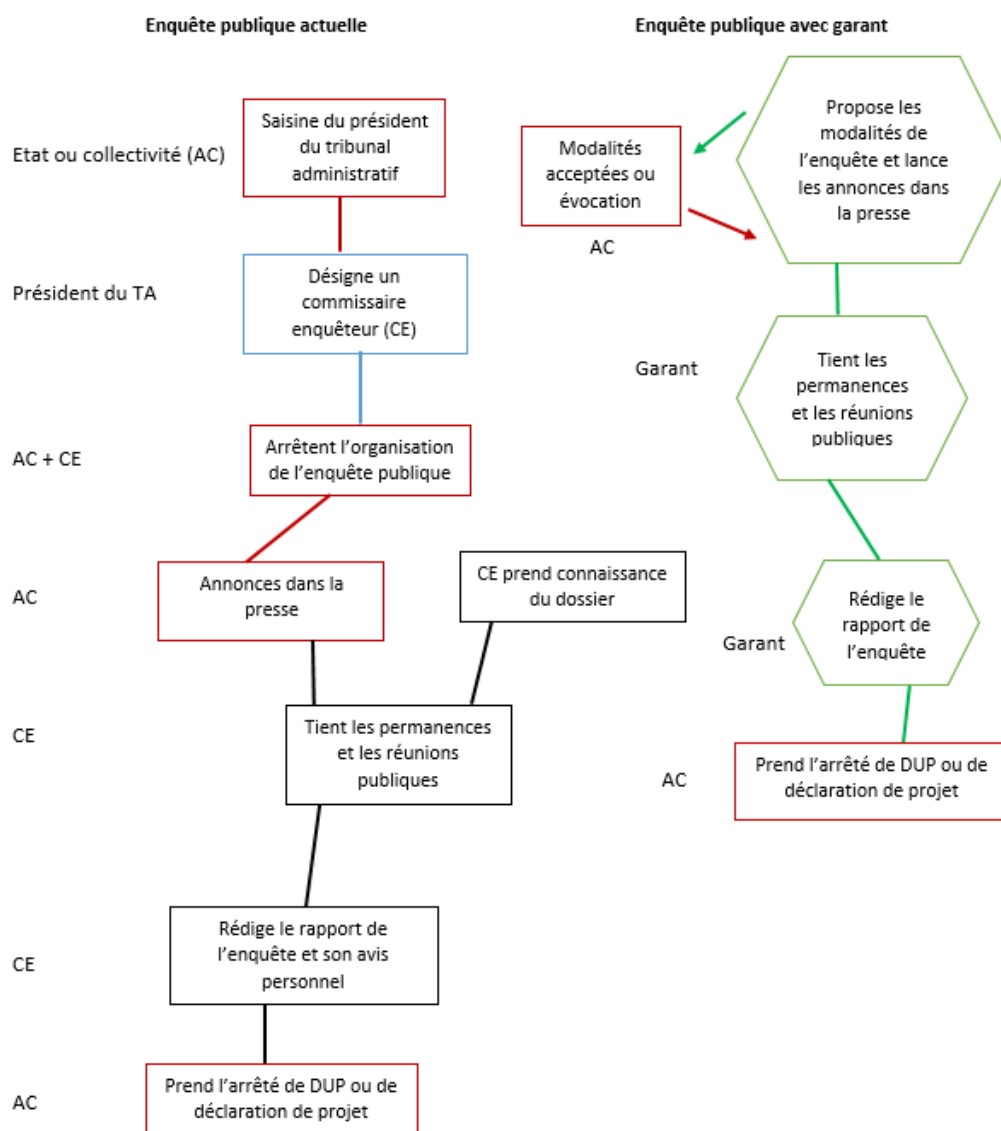
2 Logigrammes des procédures proposées de concertation et d'enquête publique

ENGAGEMENT CONCERTATION CONTINUE SYSTEMATIQUE



Logigramme de l'engagement de la concertation systématique (source : mission)

COMPARAISON ENQUÊTE PUBLIQUE ACTUELLE ET AVEC GARANT



Comparaison du déroulement de l'enquête publique avec commissaire enquêteur (actuelle) et garant (source : mission)

3 Analyse statistique des avis de l'autorité environnementale du CGEDD et des avis du CNPN

Les entretiens avec des maîtres d'ouvrages d'un côté et des autorités environnementales et le conseil national de la protection de la nature (CNPN) de l'autre ont fait ressortir une critique sur l'application par les porteurs de projets de la séquence ERC.

La mission a procédé à une analyse statistique simple des avis de l'autorité environnementale auprès du CGEDD et du CNPN pour essayer d'apporter quelques éléments quantitatifs d'appréciation de la prégnance des critiques formulées par ces deux instances.

On constate une référence fréquente pour les deux types d'avis à des insuffisances de la séquence ERC, avec un pourcentage dépassant 40 % environ et des avis critiques de l'AE en proportion plus élevée (le CNPN ne regarde qu'un aspect des projets).

3.1 Les avis de l'AE de 2020

L'AE a émis 94 avis en 2020. Neuf tirages aléatoires ont été réalisés soit presque 10 % des avis.

La taille de l'échantillon est petite et certaines des caractéristiques regardées ci-après donnent une indication sans être nécessairement représentatives.

Trois avis concernent des plan-programme (33,3 %), quatre, des routes (44,4 %), un, une carrière (11,1 %) et un, un plan de gestion des dragages (11,1 %).

Six avis de l'AE sont critiques sur la bonne mise en œuvre de la séquence ERC (66,6 %) et trois, en ajoutant un avis faiblement critique, sont neutres (33,3 %).

Trois des quatre avis relatifs aux routes sont critiques sur l'application de la séquence ERC (75 %) et les trois avis sur les plans-programmes sont tous critiques (100 %). Les avis neutres concernent un projet routier, le plan de dragages et la carrière.

En termes de suite, deux des plans ont été approuvés six et neuf mois après l'avis. Pour trois projets routiers, les enquêtes publiques ont été lancées dans les trois à quatre mois suivant l'avis. Le plan de gestion des dragages a été approuvé un peu plus de trois mois après et le projet de carrière fait l'objet d'un contentieux (pour approvisionner la route du littoral à la Réunion).

3.2 Les avis du CNPN de 2019

Le CNPN a produit 332 avis en 2019. Un échantillon de 34 avis a été tiré aléatoirement ce qui correspond à un peu plus de 10 % des avis.

21 avis concernent des infrastructures et des projets d'aménagement (61,8 %) :

Aménagements dans sept cas (33,3 %) ;

Aménagements hydrauliques dans trois cas (14,3 %) ;

Infrastructures dans deux cas (9,5 %) ;

Bâtiments dans deux cas (9,5 %) ;

Projets photovoltaïques dans deux cas (9,5 %) ;

Carrières dans cinq cas (23,9 %).

Treize cas parmi les 21 reçoivent un avis favorable avec réserves (61,9 %) et huit font l'objet d'un avis défavorable (38,1 %).

La question de la séquence ERC est abordée dans dix-sept cas (81,0 %). Ces références à la séquence ERC sont favorables ou neutres dans dix cas (58,8 %) et négatives pour le solde soit sept cas (41,2 %) ; ces avis négatifs sont majoritairement associés aux avis défavorables.

La raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) est évoquée dans six cas (28,6 %) et associée pour cinq d'entre eux à un avis global défavorable.

Les références aux compensations apparaissent dans vingt des vingt-et-un avis (95,2 %). Treize d'entre elles sont positives ou neutres (65,0 %) et sept négatives (35,0 %). Les appréciations positives des compensations sont associées majoritairement aux avis favorables et favorables avec réserves.

Encadré : analyse globale de l'échantillon 2019

Ces 34 avis se répartissent entre 12 avis sur des études, des prélèvements d'individus et des programmes sur des espèces protégées (35,3 %), 21 avis sur des infrastructures et des projets d'aménagement (61,8 %) et un avis de prélèvement pour une activité ostréicole (2,9 %).

Huit avis sont favorables (23,5 %), 18 sont favorables avec réserves (53,0 %) et huit sont défavorables (23,5 %).

Pour les avis relatifs aux travaux scientifiques, huit avis sont favorables (66,7 %) et quatre sont favorables sous réserve (33,3 %). La question de la RIIPM n'est soulevée qu'une seule fois et la question de la séquence ERC deux fois. Le sujet de la compensation n'est pas évoqué.

Tableau 1 : analyse d'un échantillon des avis 2019 du CNPN

tirage	numéro	nature demande	favorable	favorable sr	défavorable	RIIPM	ERC	compensations
8	2018-05-14a	carrière		x			++	+
12	2018-09-13d	photovoltaïque		x			+	+
18	2018-11-14a	carrière			x			=
28	2018-01-14a	carrière		x				++
44	2018-12-14f	bâtiment agricole		x			=	+
45	2018-12-17'	étude loutres		x				
48	2018-12-30x	ZAC			x	-		+
73	2019-02-17'	étude tortues mer OI	x					
86	2019-01-13a	route A351 RN4		x			++	++
94	2019-02-38a	aménagt hydromorph.		x			+	
128	2019-06-34x	études chiroptères	x					
131	2019-03-18'	domaine skiable			x	-	-	-
140	2018-06-34x	centre soins espèces	x					
149	2019-03-13g	bassin régulation			x		-	-
150	2019-03-13g	mise normes EP aéroport		x			-	+
151	2019-03-14a	carrière		x			+	+
170	2019-05-17'	déplacement espèce v	x					
198	2019-05-30x-00647	ZAC			x		-	-
199	2019-05-30x-00694	ZAC		x		+	+	+
204	2019-06-38x	élevage larves		x		+	-	
216	2019-04-23x	prélèvt Goëland/huitres		x				
232	2019-07-30x	zone d'activités			x	-	-	-
235	avis bilan PNA	rôle des genêts	x					
242	2019-07-13d	photovoltaïque			x	-	-	-
253	2018-11-14e	carrière		x			+	+
275	2019-08-20x	étude manchot	x				+	
286	2019-08-30x	aménagement		x			+	+
287	2019-08-34x	étude oiseaux	x					
294	2019-09-20x	étude manchot	x					
297	avis projet PNA	cétacés		x				
312	2019-09-13a	TCSP		x				+
321	2018-07-17'	étude oiseaux/parasites		x				
322	2018-11-39x	aménagement et HLM			x	-	-	-
329	2019-10-14f	bâtiment agricole		x			=	-

4 La situation à l'étranger

4.1 Quelques pays de l'Union européenne

Le CGDD a réalisé en 2021 un parangonnage sur huit pays de l'union : Allemagne, Belgique, Croatie, Irlande, Italie, Pologne, Portugal et Suède. Les éléments rapportés ci-après sont issus de la synthèse de cette étude.

La participation du public pour les projets soumis à évaluation environnementale commence en « amont » de l'évaluation environnementale pour tous les pays du panel excepté la Pologne. En Allemagne, cette participation est laissée à l'appréciation des autorités compétentes. La consultation intervient la plupart du temps au moment de la préparation d'un cadrage préalable même si le cadrage n'est pas une obligation.

Le cadrage préalable est une disposition de la directive 2011/92. Trois pays, l'Italie, la Croatie et la Suède semblent l'avoir rendu obligatoire. Il est en général rendu public après une phase de participation des parties prenantes et du public. En revanche, en Allemagne, cet avis n'est pas publié. Ces cadrages sont opposables sauf en Allemagne et en Suède. Les pays qui ont répondu à la question de l'efficacité de cet avis (Allemagne, Croatie, Portugal et Italie) jugent utile la « ... *consultation précoce du public et des parties prenantes* ».

Lorsqu'il s'agit de la durée de la participation du public, il est difficile d'identifier l'étape concernée dans le parangonnage. De manière générale, la durée d'une phase de participation semble comprise entre un et deux mois avec éventuellement une exception pour la Wallonie où elle peut descendre à 15 jours. Les plans et programmes semblent connaître des dispositions plus normées que les projets.

Il y a également une grande variété dans les modalités de consultation, certains pays comme l'Allemagne ne disposant pas de portails internet autres qu'informatifs. Les dossiers sont en général accessibles par internet et disponibles sous forme papier soit chez le porteur de projet, soit chez les autorités compétentes. Les contributions du public s'effectuent par voie électronique, par courrier, parfois oralement avec une transcription (Pologne). À noter la nécessité en Irlande d'acquitter une redevance (20 €) pour déposer ses observations. Les réunions publiques ne semblent pas d'après le parangonnage particulièrement favorisées et généralisées.

Aucun de ces pays ne semble disposer d'une institution similaire à la Commission nationale du débat public (CNDP). Les consultations sont décidées par les autorités responsables des autorisations ou compétentes.

Le public participe peu aux consultations. Le seul cas documenté concerne la Belgique qui, au niveau fédéral, sur douze consultations aurait enregistré environ 61 000, 50 000 et 1 000 participants pour trois d'entre elles et une dizaine de participants pour les neuf autres. Les contributions font l'objet de synthèses rarement mises à disposition du public. En revanche, les autorités compétentes les analysent pour rendre leurs décisions. Sur la question de devoir répondre aux observations du public, sur les cinq pays ayant répondu, seules l'Allemagne et la Croatie y répondraient systématiquement, l'Italie et le Portugal n'imposent pas d'obligation et l'Irlande considère qu'il n'y a aucune obligation dès lors que l'autorité compétente les a regardées (Haute cour, 2018).

L'évaluation environnementale est réalisée dans un faible nombre de pays par des entités spécialisées. En Belgique, la Wallonie dispose du Pôle environnemental du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et la Flandre, de Comités régionaux des permis environnementaux. Pour le Portugal, l'Agence portugaise de l'environnement joue le rôle d'AE. Les six autres pays n'ont pas d'autorité spécialisée et autonome. Les évaluations environnementales sont effectuées par des directions de ministère, par des collectivités locales (comtés, villes, ...) c'est-à-dire par les autorités décisionnaires.

4.2 Angleterre

Le Royaume-Uni compte tenu de son organisation dispose de législations distinctes selon les nations concernées. Seul le cas de l'Angleterre (avec le pays de Galles) est décrit ici mais les autres parties du royaume (Ecosse, Irlande du nord) ont néanmoins des législations voisines.

Ce cas est intéressant car compte tenu de la proximité du Brexit, la réglementation anglaise respecte l'architecture de la directive européenne 2011/92.

Les infrastructures relèvent du *Planning Act 2008* et l'urbanisme et l'aménagement, du *Town and County Planning Act 1990*.

Dans le cas anglais, la procédure d'autorisation pour les infrastructures d'importance nationale issue du *Planning Act 2008* comprend six étapes ⁷⁹ : *pre-application*, *acceptance*, *pre-examination*, *examination*, *recommandation and decision*, et *post-decision*. La phase amont concerne l'initiation du projet par le maître d'ouvrage et elle a un caractère obligatoire :

Before submitting an application, potential applicants have a statutory duty to carry out consultation on their proposals.

Le public est incité à ce stade à participer à cette consultation :

Responding to an applicant's Pre-application consultation is the best time to influence a project, whether you agree with it, disagree with it, or believe it could be improved.

Pour les autorités anglaises, ce moment doit permettre une meilleure élaboration du projet, une meilleure compréhension par le public et au final un processus d'instruction (*examination*) plus court :

Effective pre-application consultation will lead to applications which are better developed and better understood by the public, and in which the important issues have been articulated and considered as far as possible in advance of submission of the application to the Secretary of State. This in turn will allow for shorter and more efficient examinations.

Dans la phase suivante d'instruction, les personnes qui souhaitent participer doivent soumettre un mémo écrit sur leurs motivations et propositions avant d'être agréées comme une partie intéressée par la commission d'enquête (*examination authority*) qui organise une réunion de lancement. Cette étape, de trois mois environ, est suivie par la phase d'examen qui s'étend jusqu'à six mois au cours de laquelle les parties intéressées participent par des contributions écrites ou orales. La commission tient compte de toutes les contributions pertinentes et importantes. L'autorité compétente (*planning inspectorate*) a alors trois mois pour faire ses recommandations et le secrétaire d'État, trois mois pour accepter ou non le projet. Cette dernière décision est attaquant pendant six semaines (*post-decision*).

4.3 États-Unis

Les États-Unis bénéficient en matière d'environnement probablement de la plus ancienne politique. Le cadre actuel repose sur le *National Environment Policy Act* de 1969 (NEPA).

Ce pays organise la consultation du public à un stade amont dès l'initiation d'un projet. Si l'on prend le cas d'un projet d'autoroute subventionné par l'État fédéral, celui-ci attend de la part du porteur de projet la tenue d'audiences publiques le long du tracé selon le §128 du 23 U.S. Code (chapter 1) :

Any State transportation department which submits plans for a Federal-aid highway project involving the by passing of or, going through any city, town, or village, either incorporated or unincorporated, shall certify to the Secretary that it has had public hearings, or has afforded the opportunity for such hearings,

⁷⁹ <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/application-process/the-process/>

and has considered the economic and social effects of such a location, its impact on the environment, and its consistency with the goals and objectives of such urban planning as has been promulgated by the community.

La procédure implique également les services fédéraux (ou locaux) en amont de l'évaluation environnementale ou de l'étude d'impact comme l'indique par exemple la référence suivante à une « notice d'intention » d'engager une telle évaluation :

Not later than 45 days after the date of publication of a notice of intent to prepare an environmental impact statement or the initiation of an environmental assessment,

Cette phase permet notamment d'envisager les objectifs du projet et les variantes à étudier :

(4) Alternatives analysis.

— **(A) Participation.**

— **(i) In general.**

As early as practicable during the environmental review process, the lead agency shall provide an opportunity for involvement by participating agencies and the public in determining the range of alternatives to be considered for a project.

On notera aussi dans la partie *Reducing delay* du titre 40 Code of Federal Regulations §1500.5 (circulaire) qu'il est considéré que l'intégration le plus tôt possible des parties prenantes est une source de réduction des délais :

Agencies shall reduce delay by:

(a) Integrating the NEPA process into early planning (§1501.2).

(b) Emphasizing interagency cooperation before the environmental impact statement is prepared, rather than submission of adversary comments on a completed document

4.4 Wallonie

Les autorisations peuvent être données en Wallonie à trois niveaux : par le gouvernement (aéroport, ligne ferroviaire, ...), par des fonctionnaires délégués au niveau régional (au nombre de sept) et par les communes (parfois après avis du fonctionnaire délégué).

Il est délivré un permis unique. Pour un projet qui comprend un volet environnemental, le permis vaut pour le permis d'aménager et le permis environnemental.

La demande est toujours adressée au niveau communal (262 communes) qui transmet aux services. En 2020, 1 065 demandes ont été déposées et 21 ont été concernées par une décision de cas par cas. Ces valeurs sont assez constantes d'une année sur l'autre depuis 20 ans.

Le public est consulté au tout début du processus lors d'une réunion préalable d'information présidée par la commune. Le public peut au cours de celle-ci, ou par écrit ensuite, demander des compléments et proposer des solutions alternatives. Ces propositions doivent être « raisonnables ». Le porteur de projet doit apporter une réponse si une variante est pertinente sans toutefois avoir à entrer dans les détails (Conseil d'État). Les services instructeurs sont simplement invités.

L'étude d'impact (notice d'évaluation des incidences sur l'environnement) à la charge du maître d'ouvrage, doit être réalisée par un bureau d'études indépendant qui peut être récusé.

Le pôle environnement du conseil économique, social et environnemental joue le rôle de l'AE en France. Il est constitué d'une trentaine de membres représentant notamment les entreprises, le monde

agricole, les associations. L'avis doit être émis dans le mois et reste superficiel sans avoir le caractère d'un travail d'experts.

Préalablement à la délivrance d'un permis, la participation du public intervient sous la forme d'une enquête organisée également par la commune. Les services sont consultés par l'autorité compétente (eau, Natura 2000, ...). Les avis sont établis par des experts et des scientifiques. Le permis unique est cependant parfois complété par d'autres autorisations comme celle relative aux espèces protégées.

4.5 Québec

Le Québec a créé par une loi de 1972 le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE⁸⁰). Ce bureau compte une cinquantaine de personnes dont cinq nommées par le conseil des ministres. Il intervient pour des projets ou de nouvelles politiques (gaz de schistes par exemple) en formant des commissions sur la base d'un mandat du ministre. Le BAPE dispose de pouvoirs d'enquête. Sa mission est d'informer, de consulter, d'enquêter et d'aviser.

Les études d'impact sont adressées au ministre et examinées par l'administration (MDDELCC⁸¹) qui ouvre un registre pour l'information et la consultation du public. À l'issue de cette analyse, si le ministre est saisi par des requérants, il peut confier un mandat au BAPE. Le bureau est impliqué dans un tiers des dossiers.

Depuis 2017, le ministre peut saisir le BAPE si l'une des trois conditions suivantes est vérifiée :

- Enjeux environnementaux majeurs et inquiétude publique
- Technologie nouvelle
- Lien avec le changement climatique.

La consultation du public se déroule en deux étapes. Pendant la première, le public et la commission d'enquête sont informés du contenu du projet (plusieurs séances) par le porteur de projet puis l'interrogent ainsi que des personnes ressources⁸² (une à plusieurs séances). Ce temps se conclut par la rédaction de mémoires écrits par les participants. La seconde étape concerne la commission et le public. Les différents groupes de participants présentent à la commission leurs mémoires préparés précédemment pour exprimer leurs préoccupations et opinions ; le porteur de projet assiste avec un droit de rectification seulement. Les travaux du BAPE reposent sur une analyse scientifique rigoureuse et concernent l'environnement, le social et l'économie. La commission rend son rapport au président du BAPE. Les avis du BAPE ne sont pas attaquables. Ce rapport est remis au ministre qui dispose d'un délai de quinze jours pour le rendre public.

Au Québec, les projets publics disposent de leur financement ce qui permet un démarrage rapide une fois les autorisations obtenues. Les projets privés au contraire peuvent prendre plus de temps pour commencer car les financements sont obtenus après la délivrance des autorisations.

⁸⁰ Montréal dispose d'un Office des audiences publiques un peu similaire. Ces structures n'existent pas dans le reste du Canada.

⁸¹ Ministère du développement durable, de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques

⁸² Représentants de ministères ou de collectivités et experts

5 Les projets examinés

5.1 Autoroute A 45 Lyon-Saint-Etienne

Intitulé du projet : Autoroute A45 Lyon-Saint-Etienne

Description : l'autoroute A45 est un projet lancé en 1993 et abandonné en octobre 2018. Ce projet de 48 kilomètres, devait relier Brignais, une commune située au sud de Lyon, à La Fouillouse, au nord de Saint-Etienne. Il intégrait la réalisation de 11 viaducs et de 4 tunnels. Cette autoroute à péage devait être la liaison rapide entre Lyon et Saint-Etienne, l'A47 jouant alors un rôle de desserte locale.

Coût : estimé à 1,2 milliard d'euros

Maître d'ouvrage : État puis Vinci

Historique :

- 1993 : début des études de faisabilité (débat Bianco)
- 1994 : décision ministérielle d'étude du projet
- 1995 - 1997 : études préliminaires
- 1997 : concertation
- 2000 - 2005 : études d'avant-projet sommaire
- 2003 : consultation locale
- 24 novembre 2006 - 20 janvier 2007 : enquête publique
- 16 juillet 2008 : déclaration d'utilité publique (DUP) du projet
- 21 avril 2016 : choix de la société Vinci Autoroutes comme concessionnaire
- 1er février 2018 : le rapport Duron rédigé par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) préconise de suspendre le projet et trouver une « *alternative acceptable pour tous* ». Des consultations locales sont lancées sur de potentielles alternatives à l'A 45.
- 17 octobre 2018 : abandon du projet par la Ministre des Transports

Mise en service : projet abandonné en 2018.

Commentaires: les procédures et leur application ne sont pas à l'origine de l'abandon du projet. Le projet a fait l'objet de plusieurs « stop and go » pendant plus de deux décennies. Il est resté longtemps à l'arrêt, dans l'attente de la procédure de choix d'un concessionnaire. Une mise en concurrence a été lancée avec une seule réponse : subvention d'équilibre très élevée. *In fine*, le projet est abandonné par décision politique vingt-cinq ans après le début des études.

5.2 Contournement est de Rouen

Intitulé du projet : liaison A13-A28 (création autoroutes A132 A et A 132 B)

Description :

L'objectif de ce projet est de permettre de renvoyer le flux nord-sud des trafics venant d'Évreux et de l'A13 sur une infrastructure dédiée, à péage, reliant l'A13 et l'A28 sans passer par Rouen et son boulevard industriel. Selon le dossier des engagements de l'État, l'objectif est aussi d'assurer aux habitants de cette partie de la métropole (plateaux est) et aux utilisateurs de cet axe un temps de parcours stabilisé. Ce projet permet d'améliorer la logistique en particulier celle des ports du Havre et de Rouen.

La longueur du projet est de 41,5 km avec une nouvelle autoroute, l'A132A, de 36 km entre Incarville au sud (A13) et Isnauville au nord (A28) et un barreau connecté au rond-point des vaches (A132 B). Le parcours comprend six échangeurs. Le trafic escompté est de 20 000 à 30 000 véhicules par jour.

Ce projet a été inscrit au SDAU de 1974 de l'agglomération de Rouen. Il a été pris en considération par le ministre en 1994 et le financement des études a été prévu au CPER 2000-2006. La décision ministérielle de 2006 a choisi le tracé et les caractéristiques ; complétée par une décision de 2011 pour préserver la violette de Rouen. La commission « Mobilité 2021 » l'a retenu en 2013 parmi les projets prioritaires pour 2030 (en première priorité dans le scénario 2).

Ce contournement a bénéficié d'un débat public en 2005 sur une variante déjà localisée (fuseau de 300 m). Deux tracés étaient concernés, un tracé court (27 km) et un tracé « éloigné » (32 à 37 km). Des concertations plus anciennes s'étaient succédées dans les années 1990 (cahier de doléances de 1994 par exemple). Le débat concernait également le tracé d'un barreau vers l'Eure. En 2020, la métropole de Rouen, co-financeur aux côtés de la région et du département de Seine-Maritime, a décidé de ne plus financer ce projet et a proposé des variantes par l'ouest. La région et le département ont décidé d'augmenter leur financement pour couvrir la contribution initiale de la métropole. L'État a réalisé des études sur un contournement ouest et a rendu ses conclusions en juillet 2021 sur l'impossibilité de trouver une solution par l'ouest.

Coût : 886 M€ H.T. (1 063 M€ TTC dont 490 M€ estimés de subvention d'équilibre)

Maître d'ouvrage : État-DREAL Normandie

Historique :

Débat public/concertation :

- Débat public du 9 juin au 9 novembre 2005 par la commission particulière du débat public (CPDP) ; préparation de décembre 2004 à juin 2005
- Bilan du président de la CPDP remis le 28 novembre 2005
- Saisine par l'État de la CNDP le 23 septembre 2013. La CNDP estimant que l'opportunité du projet a été tranchée par le débat de 2005 prescrit une concertation préalable
- Bilan par le garant du 22 septembre 2014 (concertation du 2 juin au 12 juillet 2014)

CGI :

- Choix d'une autoroute concédée avec subvention d'équilibre

Avis de l'AE :

- Saisine par l'État-DGITM le 4 novembre 2015 (complément du 22 janvier 2016)
- Avis délibéré du 3 février 2016

Concession :

- Lancement envisagé pour 2018 au moment de la concertation

Enquête publique et DUP :

- Enquête publique du 12 mai au 11 juillet 2017
- Décret déclarant le projet d'utilité publique du 14 novembre 2017

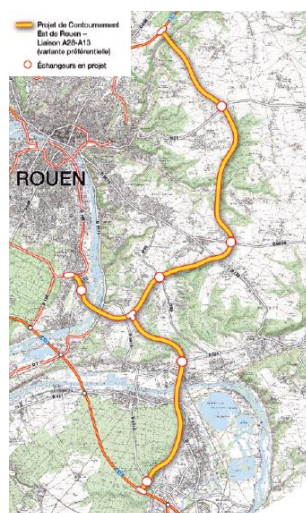
Autorisation environnementale :

- Sans objet à ce stade. Concernera la loi sur l'eau et les espèces protégées

Mise en service : prévue en 2016, puis décalée en 2024 (le calendrier de réalisation est suspendu)

Commentaires :

- Débat public sur un projet déjà bien (« trop ») défini
- DUP non prise dans les cinq ans du débat public a conduit à consulter la CNDP de nouveau
- Tunnel de la Grand-mare (RN28 en continuité A28) fermé 50 fois par an par suite de remontées de file dans le tunnel (accès au Pont Mathilde avec 80 000 véhicules par jour)
- Concertation avec 1 800 interventions (écrites, orales, ...) et 7 000 visites du site
- La concertation a souligné l'adhésion avec des oppositions (péages, tracé, ...)
- L'avis de l'AE aborde de nombreux sujets dont en particulier la contradiction entre les engagements « facteur 4 » de la France et l'émission supplémentaire de 50 000 tCO₂ par an (hors périurbanisation)
- L'avis de l'AE souligne un processus long (DUP puis concession puis autorisations) qui verra le contexte changer et la possibilité que les « *hypothèses de départ deviennent caduques* » ; propose que la DUP soit faite par le concessionnaire



5.3 Liaison ferroviaire Serqueux-Gisors

Intitulé du projet : liaison ferroviaire Serqueux-Gisors

Description :

L'objectif de cette liaison est d'offrir un itinéraire de fret ferroviaire alternatif à la ligne historique le Havre-Rouen-Paris pour la desserte des ports normands et d'augmenter la capacité globale entre Paris et le Havre. Les travaux achevés depuis avril 2021 permettent ainsi la circulation potentielle de 25 trains supplémentaires sur Paris-Le Havre (moitié aller, moitié retour, et moitié environ la nuit 22 h-6 h).

Les travaux ont pour objet l'électrification de la ligne restaurée en 2012-2013 sur 40 km entre Serqueux et Gisors, le débranchement pour un passage direct à Serqueux dans la relation le Havre-Paris, la suppression de six passages à niveau et la réalisation de protections phoniques.

Initiation du projet à l'occasion du plan de relance 2009. Coût : 246 M€ financés dans le cadre du CPER de la SNCF (90 M€ État, 90 M€ Région Normandie et 66 M€ Union européenne) ; 295 M€ en estimation initiale

Maître d'ouvrage : SNCF-Réseau

Historique :

Débat public/concertation :

- Concertation initiale 17 octobre 2012 au 17 novembre 2012 au titre de l'article L.300-2 du code de l'environnement en raison de travaux de raccordement routiers d'un coût supérieur à 1,9 M€ H.T.
- Concertation volontaire de SNCF-Réseau d'une part avec les collectivités (avant la concertation réglementaire et à son issue) et d'autre part dans trois communes situées respectivement en amont, milieu et aval du tracé (Motteville, Sérifontaine, Pontoise)
- Concertation inter administrative conformément à la circulaire du 5 octobre 2004
- Consultation « acoustique » de novembre 2017 à février 2017 pour les écrans acoustiques sur les communes les plus concernées (simulations mises en ligne avec et sans, vote en ligne premier choix, réunions avec les riverains sur le choix des habillages)
- Concertation sur le contournement routier de Ferrières-en-Bray (présentation premier tracé en janvier 2017, présentation tracé modifié en juin 2017, 25 personnes propriétaires)

Enquête publique unique :

- Du 8 mars 2016 au 16 avril 2016 avec une commission d'enquête désignée en février 2015
- Préfecture de Seine-Maritime coordinatrice avec quatre autres préfectures (Eure, Oise, Yvelines, Val-d'Oise)
- Couvrant : utilité publique, mise en compatibilité de documents d'urbanisme, suppressions de passage à niveau (*commodo et incommodo*), loi sur l'eau

- Arrêté de déclaration d'utilité publique du 7 décembre 2016 signée de cinq préfets (source SNCF) ;
- Création d'un comité de suivi environnemental interdépartemental de la liaison Serqueux-Gisors (réunion une fois par an minimum) en place jusqu'à la mise en service. Présidé par le sous-préfet de Dieppe

Autorisations :

- Avis de l'AE du 6 mai 2015
- Autorisation loi sur l'eau avec AVP 2016, avec arrêtés modificatifs aux mises au point ; difficultés avec SAGE SDAGE 2015 et travaux en 2018
- Espèces protégées

Début des travaux :

- Décembre 2017 arrêt de la circulation ferroviaire
- Mi-août 2018 création de la liaison ferroviaire directe le Havre Serqueux (voies existantes en Y avec le pied orienté vers Amiens, liaison ferme le Y)
- Octobre 2018 électrification
- Début 2019 suppression de neuf passages à niveau avec création de trois rétablissements routiers à Forge les eaux (PN n°60) et Ferrières-en-Bray (PN n° 40 et 41)
- Avril 2019 construction des protections acoustiques
- Au premier semestre 2019 accessibilité des gares de Serqueux et Gisors

Mise en service :

- Prévus pour mi-2020 reportée en mars 2021 suite à la crise sanitaire liée à la Covid-19 ; 29 mars 2021, reprise du trafic voyageurs

Commentaires :

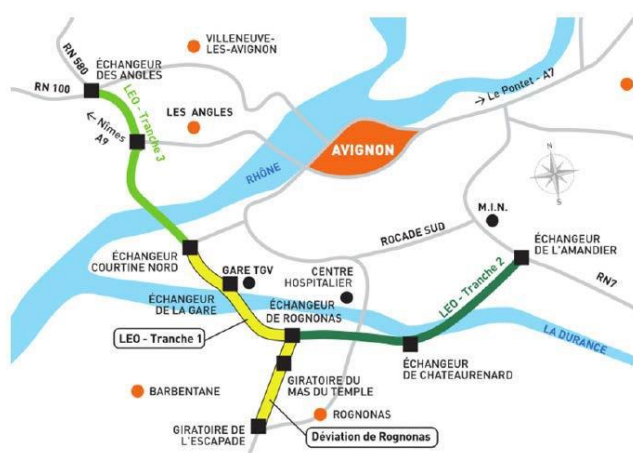
- Dossier d'enquête publique comprenant vingt fascicules (en sept volumes) et plus de 5 200 pages
- 1 038 avis sur les registres électroniques et 1 707 avis sur les registres papiers ; 229 courriers reçus ; 3 689 signatures de nombreuses pétitions pour ou contre le projet pendant l'enquête publique ; pétition la plus signée 399 signataires
- Avis favorable de la commission d'enquête assorti de deux réserves et cinq remarques
- Travaux en site « fermé », seul trafic arrêté le TER (4 allers-retours par jour)
- Nombreux recours contentieux contre la DUP, en particulier de communes du pays de Bray et du Val-d'Oise et des habitants, se plaignant de la suppression de passages à niveau sans solution satisfaisante pour les habitants (neuf supprimés dont trois rétablis mais avec des conséquences parfois pour les piétons) engendrant des coupures, de protections acoustiques insuffisantes (soit dans les sections « encadrantes » car les 25 trains empruntent la totalité de la ligne, soit à l'avis de l'ABF interdisant des murs anti-bruit) et de l'arrivée de nouveaux trains sur la ligne J saturée pour les voyageurs

- 3 recours visant à annuler la DUP devant le TA de Rouen introduits les 16 et 20 janvier 2017 et le 18 mars 2017 ; 1 recours par un privé abandonné ; 3 jugements en faveur du projet rendus les 12 et 17 décembre 2019 soit après environ 3 ans
- 2 référés visant à la suspension de la DUP du 7 septembre 2020 ; 2 jugements du 13 octobre 2020 en faveur du projet (SNCF et préfets)
- 2 appels devant la CAA de Douai respectivement les 14 et 12 février 2020 ; 1 jugement groupé du 15 juin 2021 en faveur du projet (SNCF et préfets).

5.4 Liaison Est-Ouest (LEO) au sud d'Avignon (84)

Intitulé du projet : liaison Est-Ouest d'Avignon ou LEO.

Description : le projet de liaison Est-Ouest consiste en un contournement routier de l'agglomération d'Avignon par le sud, en créant une voie nouvelle à 2 X 2 voies de 13 kilomètres destinée à fluidifier les trafics au sud de la ville et de l'agglomération et au nord des Bouches du Rhône. Il est constitué de trois tranches dont la première a été mise en service en 2010. Il devrait comprendre au total deux ouvrages de franchissement de la Durance, en site Natura 2000, un ouvrage sur le Rhône et sept échangeurs hors déviation de Rognonas.



Coût : tranche 1 : 140 millions (mise en service en 2010) ; tranche 2 : 198 millions d'euros (estimation) ; tranche 3 : 216 millions d'euros (estimation valeur 2014 ; 3ème tranche prévue sous forme de concession)

Maître d'ouvrage : État.

Historique :

- Début années 1990 : premières études d'une Liaison Est Ouest (LEO), à la confluence entre Rhône et Durance, destinée à s'intégrer à un barreau reliant les autoroutes A7 et A9 au sud d'Avignon.
- 18 novembre 2001 : décision Ministérielle d'approbation de l'Avant-Projet Sommaire (APS).
- 08 août 2003 : arrêté d'autorisation au titre de la loi sur l'eau.
- 16 octobre 2003 : déclaration d'Utilité Publique portant sur le projet comprenant 3 phases.
- 16 août 2004 : début des travaux préparatoires nécessaires à la réalisation du viaduc aval sur la Durance
- 2010 : mise en service de la 1ère tranche.

- Juin 2013 : avis de la Commission Mobilités 21 : la LEO est classée en priorité 2 (projets dont l'engagement doit être envisagé entre 2030 et 2050) pour une enveloppe de 310 millions d'euros. Les travaux des tranches 2 et 3 ne sont pas engagés après la mise en service de la tranche 1.

- 2016 : le projet est officiellement relancé à l'automne 2016 par le Conseil Communautaire du Grand Avignon. Les travaux de la LEO se dérouleront en harmonie avec la construction du tramway (2016-2025).

- Février 2018 : avis du Conseil d'orientation des infrastructures : « la position de la Commission Mobilité 21 sur le caractère non prioritaire de ce projet pour l'État avec une réalisation après 2030 reste d'actualité [[.....]]. Le Conseil considère que les travaux des tranches T2 et T3 de la LEO n'ont pas vocation, pour l'État, à être engagés avant 2038 quel que soit le scénario. Un des scénarios fait toutefois une exception pour la tranche T2, dont le financement est prévu sur la période 2018-2022. Si dans ce contexte, les collectivités locales souhaitent une réalisation plus rapide, il propose que l'opération se fasse sous leur maîtrise d'ouvrage et que l'apport de l'État consiste en la mise à disposition des acquisitions foncières réalisées au titre du projet ».

- 05 février 2018 : modification arrêté d'autorisation au titre de la loi sur l'eau (sans saisine de l'Autorité environnementale).

- octobre 2018 : la Ministre de la transition écologique et solidaire confirme en octobre 2018 l'engagement de l'État à « poursuivre son engagement financier dans l'aménagement en bidirectionnel de la tranche 2 de la LEO au travers des futurs exercices de contractualisation ». Le courrier spécifie qu'il s'agit désormais d'une 2x1 voies.

- 28 janvier 2020 : première saisine de l'Ae. Par lettre en date du 3 mars 2020, le président de l'Ae, constatant « la non-conformité de cette étude d'impact aux dispositions de la directive "projets" » (non prise en compte de la tranche 3, du déplacement de la ligne 63 000 volts...) a invité le maître d'ouvrage à compléter son dossier.

- 08 avril 2020 : avis du Conseil national de la protection de la nature.

- 22 juillet 2020 : avis de l'Autorité environnementale sur la tranche N°2 du projet.

- 05 janvier 2021 : le premier Ministre, Jean Castex, annonce la relance du projet [tranche 2] par le financement de 142,7 millions d'euros de crédits au titre de l'accord régional de relance.

- 10 février au 11 mars 2021 : consultation publique. Participation du public par voie électronique. Le maître d'ouvrage du projet, la DREAL PACA, a déposé un porter à connaissance le 29 décembre 2020 aux Préfets des trois départements des Bouches-du-Rhône, de Vaucluse et du Gard, impactés par l'emprise du projet, en vue d'obtenir un arrêté inter-préfectoral complémentaire à l'autorisation environnementale du 08 août 2003, complétée une première fois le 05 février 2018.

Commentaires : l'APS du projet a été validé il y a 20 ans. Le projet a fait l'objet de plusieurs « stop and go » pendant deux décennies. Après la réalisation de la première tranche du projet, la Commission Mobilités 21 et le Conseil d'orientation des infrastructures n'ont pas classé ce projet comme prioritaire de niveau 1 au niveau national. Cela explique certainement la relance tardive de la tranche 2 à l'initiative des collectivités territoriales plus de 6 ans après la fin des travaux de la tranche 1. L'examen de l'étude d'impact par l'Autorité environnementale en 2020 soulève plusieurs problèmes liés semble-t-il à un manque d'actualisation de l'étude d'impact réalisée en 2002.

5.5 Aéroport de Nantes-Atlantique

Intitulé du projet : réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique

Description :

L'objectif de ce projet est disposer d'un aéroport capable d'accompagner la croissance du trafic aérien de la région de Nantes après l'abandon définitif du projet de nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Le trafic de Nantes-Atlantique était de 6,2 millions de passagers (Mpax) en 2018 et l'objectif du réaménagement est de pouvoir accueillir 11,4 Mpax à l'horizon 2040.

Pour mémoire, le projet de transfert de l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes a fait l'objet d'un débat public en 2002 et d'une DUP en 2008. Son abandon a été annoncé le 17 janvier 2018.

La DGAC a mis plusieurs options à la concertation préalable :

- Réfection de piste ; allongements de 400 m et de 800 m ; pistes en V ; pistes transversales ;
- Aérogare modernisée ; aérogare créée à l'ouest ; terminal unique ; terminal à niveaux de services différenciés ; esplanade ou parking ;
- Exploitation avec couvre-feu.

À l'issue de la concertation préalable, l'État-DGAC a décidé d'allonger la piste de 400 m, de moderniser l'aérogare actuelle (avec des réserves foncières pour une éventuelle extension) sans distinction de niveaux de services, et d'imposer un couvre-feu. Au total, 31 engagements ont été pris dont la mise en place d'un comité de suivi des engagements de l'État et des collectivités.

Coût : 500 M€ estimation concertation (environ 1 000 M€ si options les plus chères)

Maître d'ouvrage : État-DGAC

Historique :

Débat public/concertation :

- Conseil préalable demandé par DGAC le 26 septembre 2018, conseil nommé par la CNDP le 3 octobre 2018
- Saisine de la CNDP par le DGAC le 25 octobre 2018 (coût > 300 M€), la CNDP décide d'une concertation préalable le 7 novembre 2018 et nomme le conseil garante, garante supplémentaire nommée le 23 janvier 2019
- Approbation des modalités, calendrier et dossier de la concertation préalable le 7 mai 2019 par la CNDP et lancement de la concertation du 27 mai au 31 juillet 2019
- Remise du bilan par les garantes le 23 août 2019 et réponses à la concertation de la DGAC le 27 novembre 2019
- Remise du rapport des garantes sur la qualité des réponses du porteur de projet le 4 décembre 2019
- Décision de la CNDP de faire une concertation continue le 4 décembre 2019 jusqu'à l'enquête publique, garantes identiques

Cadrage préalable :

- La DGAC (DAT) a saisi l'AE auprès du CGEDD pour un cadrage préalable

- Une seule question posée sur le périmètre à prendre en compte au sens de l'article L.122-1 du code de l'environnement
- Avis délibéré de l'AE du 24 avril 2019

Concession :

- Lancement de la consultation en novembre 2019 pour retenir le futur concessionnaire
- Sélection du nouveau concessionnaire programmée pour 2021 ; concessionnaire actuel (depuis 2010) Aéroports du Grand Ouest (AGO) groupe Vinci

Enquête publique et DUP :

- DUP programmée pour fin 2021

Autorisation environnementale :

- Sans objet à ce stade

Début des travaux :

- Programmé en 2022

Mise en service :

- 2025

Commentaires :

- Concertation préalable de grande qualité, dossier très détaillé avec de nombreuses options proposées au débat ; participation importante (près de 90 000 connexions au site)
- Installation d'un comité de suivi des engagements de l'État
- Le planning actuel ne fait pas apparaître de discontinuité dans l'instruction du projet
- Cadrage préalable demandé en parallèle de la concertation préalable et avant son démarrage
- Cadrage avec une seule question. L'AE indique qu'il faut attendre la concertation préalable et propose une discussion du scénario de référence et sur l'accessibilité (nouvelles infrastructures, ERTMS, ...).



Coût : l'ensemble du programme est d'un montant de 617 M€, dont 455 M€ pour le grand stade et ses opérations connexes et 162 M€ pour l'accessibilité, la part de l'échangeur n°7 sous maîtrise d'ouvrage de l'État étant de 23,5 M€.

Maîtres d'ouvrage :

Le programme Grand stade concerne quatre maîtres d'ouvrages porteurs des opérations suivantes :

- opération « Grand Stade et ses opérations connexes » sous maîtrise d'ouvrage de la Société Foncière du Montout (filiale du Groupe Olympique Lyonnais) ; constructeur : Vinci.
- opérations « extension de la ligne de tramway T3 pour la desserte du Grand Stade » sous maîtrise d'ouvrage du Syndicat des Transports de l'agglomération lyonnaise (Sytral) ;
- opération « aménagement du complément de l'échangeur n°7 » sous maîtrise d'ouvrage de l'État ;
- opérations « accessibilité au site du Montout - Accès nord, accès sud et parking des Panettes » sous maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine de Lyon.

Historique :

Débat public/concertation :

- à l'initiative de l'Olympique lyonnais, promoteur de l'opération. Concertation menée de 2007 à 2010.

Enquêtes publiques : 14 juin-18 juillet 2011

- L'étude d'impact porte sur le programme dans sa totalité, les différents projets devant être réalisés simultanément. L'étude d'impact globale du programme est accompagnée de fascicules distincts propres à chaque projet. Afin de faciliter la compréhension des procédures par le public, les différents maîtres d'ouvrage ont choisi de mener simultanément toutes les enquêtes publiques nécessaires aux différentes procédures à conduire, à savoir :

- la révision du plan local d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon
 - cinq déclarations d'utilité publique (DUP) pour travaux :
 - deux dossiers « loi sur l'eau » :
 - une enquête publique dite « Bouchardeau » pour le Grand Stade,
 - une demande d'autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), pour certains équipements du stade.
- Toutes les enquêtes publiques portées par les maîtres d'ouvrages ont été conduites simultanément du 14 juin au 18 juillet 2011.

DUP : les cinq déclarations d'utilité publique (DUP) sont signées par le Préfet le 24 janvier 2012.

Avis des autorités environnementales :

- Malgré l'unicité de l'étude d'impact, la multiplicité des maîtres d'ouvrage et des procédures a conduit à recueillir l'avis d'autorités environnementales distinctes pour les différentes parties du dossier :

- l'AE pour l'échangeur n°7, réalisé sous la maîtrise d'ouvrage de l'État,
- le préfet de département pour la modification du plan local d'urbanisme,
- le préfet de région pour les autres projets.

L'AE a salué dans son avis la très grande clarté de la présentation faite dans le dossier en matière de procédures à réaliser, et d'articulation entre les opérations du programme. Les maîtres d'ouvrage, travaillant en coordination, ont à juste titre présenté une étude d'impact globale, déclinée ensuite pour chaque projet particulier.

Début des travaux : 22 octobre 2012

Mise en service : 09 janvier 2016

Commentaires :

- Projet comprenant 4 maîtres d'ouvrage qui ont produit une seule étude d'impact sur un périmètre de projet bien défini au préalable ;
- 5 enquêtes publiques effectuées simultanément pour faciliter la compréhension des procédures par le public ;
- ensemble des travaux réalisés sur 4 années d'exécution.

- Malgré des oppositions bien affirmées au projet, celui-ci a pu avancer assez rapidement. L'approche globale et coordonnée des maîtres d'ouvrage dans le domaine de l'environnement, à travers une étude d'impact unique et des enquêtes publiques réalisées simultanément a permis l'obtention rapide des autorisations. La phase travaux s'est enclenchée sans délai après autorisations et a été exécutée rapidement. Du côté des autorités environnementales, il aurait été souhaitable que l'AE nationale puisse se prononcer sur la totalité de l'étude d'impact afin d'éviter la multiplication des avis des différentes autorités environnementales sur un même projet global *in fine*.

5.7 Piste longue aéroport de Mayotte

Intitulé du projet : Construction d'une piste longue sur l'aéroport de Mayotte-Dzaoudzi

Description : La piste actuelle, trop courte, ne permet pas la venue de long-courrier en pleine charge en toute circonstance météorologique, ce qui pénalise le développement de ce département français. Plusieurs scénarios ont été étudiés, réutilisant ou non la piste existante, avec une emprise dans tous les cas sur le lagon.

Coût : entre 178 et 282 M€ valeur 2012

Maître d'ouvrage : État DGAC

Historique :

Un débat public a eu lieu de juin à décembre 2011, conduisant à une décision de l'État en mai 2012. Cette décision indique les variantes dont il convient de poursuivre les études. En 2013, la commission « Mobilité 21 » classe le projet comme non prioritaire. Le projet est relancé à l'occasion de la venue du Président de la République à Mayotte en 2019.

La CNDP désigne un garant de la concertation à la demande de la DGAC le 2/9/2020. L'Ae est saisie pour un cadrage préalable, rendu le 23/12/2020. L'enquête publique est prévue en 2022, en vue d'une Autorisation environnementale en 2022

Début des travaux prévu en 2023

Mise en service : 2026

Commentaires:

Ce projet, qui s'inscrit dans un environnement particulièrement sensible, a été mis en sommeil puis relancé après plusieurs années. Le maître d'ouvrage a alors fait preuve d'une démarche proactive, en sollicitant d'une part la désignation d'un garant, d'autre part un cadrage préalable. L'Ae pose implicitement la question de l'intérêt du projet. La question des carrières d'extraction des matériaux de remblai est posée, et fait clairement partie du périmètre du projet, avec

Commentaires:

Le projet d'aménagement de la Bassée, porté par les Grands lacs de Seine, a fait l'objet d'un débat public concomitant. La CNDP a nommé un même président pour les deux commissions particulières du débat public avec un secrétariat commun.

5.9 Seine-Nord Europe

Description : Réalisation d'un canal à grand gabarit de 107 km reliant l'Oise et l'Escaut, permettant ainsi de connecter les bassins de navigation de la Seine et ceux du Nord de l'Europe. Il s'agit de la branche française de la liaison Seine Escaut, considérée comme prioritaire du point de vue européen. Il en est attendu un transfert modal sur la voie d'eau et le développement des territoires traversés.

Coût : 4.5 Milliards d'Euros (valeur 2016)

Maître d'ouvrage: Société du canal Seine Nord Europe (établissement public local piloté par les collectivités locales)

Historique:

Ce projet a fait l'objet d'une concertation « circulaire Bianco» en 1993. Le projet est relancé en 2003, la CNDP décide de le soumettre à une concertation avec garant, qui se tient de 2004 à 2006. L'enquête publique de 2007 conduit à la déclaration d'utilité publique le 12/9/2008.

Le projet est initialement prévu sous la forme d'un PPP, mais la consultation n'aboutit pas, en raison du niveau élevé des offres et de l'impossibilité de réunir les financements correspondants. Il est décidé de revenir à une maîtrise d'ouvrage publique. En 2015, à la suite de modifications importantes du tracé, a lieu une enquête publique complémentaire, conduisant le 20/4/2017 à une DUP modificative. La DUP est prolongée de dix ans le 25/7/2018

Le projet fera l'objet de deux autorisations environnementales. Sur le premier tronçon :

Avis AE le 18/12/2019

Avis CNPN défavorables les 13 et 31/1/2020, pus favorable le 9/7/2020

Enquête publique à l'automne 2020

Arrêté d'autorisation le 12/4/2021 (145 pages!)

L'autorisation environnementale du deuxième tronçon est en cours d'instruction.

Début des travaux: 2022

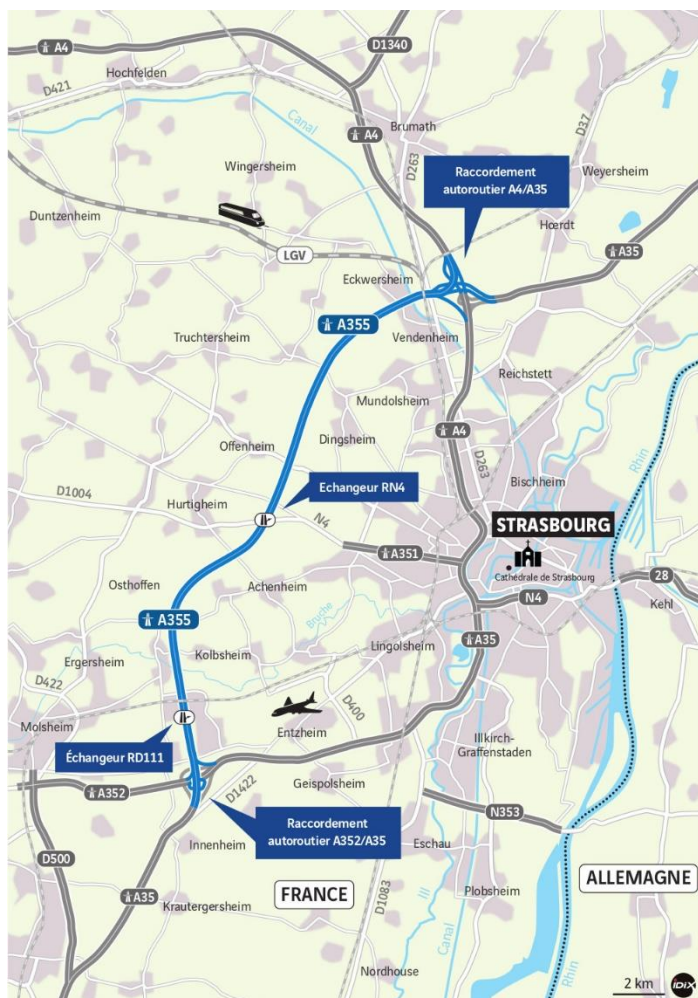
Mise en service: 2028

Commentaires:

Il s'agit d'un projet complexe de par sa taille et son caractère unique en France. Projet au long cours, le long délai de maturation dû à la difficulté de réunir le financement a permis des ajustements importants au projet initial. Le projet a fait l'objet de plusieurs enquêtes publiques et d'échanges poussés avec AE et CNPN. Le travail de concertation avec le public s'est poursuivi sur la durée, avec un fort investissement des collectivités locales, facilité par leur participation à la gouvernance du projet. À noter un travail approfondi sur l'articulation des différentes mesures compensatoires.

5.10 Autoroute A355 - Grand contournement de Strasbourg

Description :



Afin d'alléger le contournement de Strasbourg (axe nord-sud de l'A35), qui assure des fonctions de desserte locale et régionale et de transit international, et d'améliorer la circulation et la qualité de l'air dans l'agglomération, le projet prévoit la création d'un tronçon de 24 km relié au nord au nœud autoroutier de l'A4 et de l'A35 et au sud à l'A 352. Le tronçon actuel de l'A35 traversant l'agglomération perdra son caractère autoroutier.

Deux grands ouvrages de franchissement et une tranchée couverte de près de 300 m (au titre de l'évitement du bruit). Le projet prévoit de nombreuses mesures compensatoires (création de points humides, mesures de la qualité de l'air, mesures de protection des espèces, ouvrages forestiers, intégration paysagère).

Coût : 553 M€ d'investissements

Maître d'ouvrage : Société Arcos, société de projet, filiale de la société Vinci ; SANEF (au titre du plan de relance autoroutier) pour le traitement de la liaison avec l'A4 au nord.

Historique :

Le projet est inscrit dans de nombreux documents de planification (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, 1973 ; Contrat de plan État-région, 1990 ; Liste des 50 projets prioritaires du comité interministériel d'aménagement du territoire, 2003).

Phase initiale :

Concertation préalable

- Concertation *ad hoc* ouverte au public à l'été 2003

- Saisine du 16 décembre 2004 puis décision de la CNDP du 2 février 2005 de ne pas organiser de débat public compte tenu de l'inscription du projet dans différents documents, de l'organisation d'une concertation qui a « permis de traiter de son opportunité et de définir ses grandes caractéristiques ».

Enquête publique

- Arrêté préfectoral du 3 mai 2006 portant ouverture de l'enquête publique conjointe portant sur la DUP des acquisitions foncières et travaux de construction, d'une part, et la MECDU des communes concernées, d'autre part ;
- L'enquête publique se déroule du 1^{er} juin 2006 au 13 juillet 2006, prolongée jusqu'au 28 juillet 2006. Une réunion publique d'information et d'échange a réuni environ 500 participants. 3 325 interventions écrites enregistrées ;
- Le 12 janvier 2007, la commission d'enquête émet un avis favorable, assorti de quatre réserves (aménagements compensatoires en matière de bruit, limitation de vitesse à 110 km/h et préservation des pollutions à proximité des captages) et de treize recommandations ;
- Avis favorable du CE le 4 décembre 2007 ;
- Décret en Conseil d'État du 23 janvier 2008 portant déclaration d'utilité publique ;

Concession

- 20 février 2007 : lancement de la procédure de passation de la concession ;
- 12 janvier 2012 : désignation du concessionnaire ;
- 5 juin 2012 : résiliation de la première concession ;
- Juin 2013 : Le rapport Mobilité 21 indique que le GCO est un projet de « seconde priorité ».

Le projet est interrompu.

Phase secondaire

- Du 24 octobre au 14 novembre 2016 : enquête parcellaire ;
- 19 septembre 2016 : démarrage des travaux préparatoires en zones « non-protégées » ;
- Décret n°2018-36 du 22 janvier 2018 prorogeant les effets du décret de DUP du 23 janvier 2008.
- 2017-2018 : acquisitions foncières

Autorisations environnementales

- 27 septembre 2016 : Avis favorable sous réserve du CNPN à la réalisation des travaux préparatoires (espèces protégées) ;
- Arrêté ministériel du 16 janvier 2017 portant dérogation aux interdictions au titre des espèces protégées pour les travaux préparatoires du COS ;
- Arrêté préfectoral du 24 janvier 2017 modifié par l'arrêté du 20 février 2018 et l'arrêté du 11 octobre 2018, portant dérogation aux interdictions au titre des espèces protégées pour les travaux préparatoires du COS ;
- Rejet de la requête dirigée contre l'arrêté par le TA de Strasbourg ;
- 11 juillet 2017 : Avis défavorable du CNPN à la demande de destruction et de perturbation d'espèces (Arcos) ;
- 15 décembre 2017 : Second avis défavorable du CNPN ;
- 21 février 2018 : Avis de l'AE (observations concernant l'insuffisante actualisation des études et l'absence de précision sur le suivi des engagements) ;

- Consultation du public du 11 avril au 18 mai 2018 ;
- 25 juin 2018 : Avis défavorable de la Commission d'enquête ;
- 28 août 2018 : Avis favorable du CODERST ;
- Arrêté préfectoral en date du 30 août 2018, modifié par l'arrêté préfectoral du 17 décembre 2018, portant autorisation unique.
- Demande de dérogation espèces protégées (Arcos) pour réintroduction d'espèces : consultation du public du 19 avril au 6 mai 2019 ;

Début des travaux : 2018

Mise en service : Initialement prévue en 2017 puis reportée en 2022, la mise en service a été à nouveau reportée à la suite d'un jugement avant dire droit du tribunal administratif de Strasbourg en date du 20 juillet 2021. Ce jugement invite les parties à régulariser les vices entachant l'arrêté du 30 août 2018 portant autorisation unique, concernant l'insuffisance de l'étude d'impact et l'insuffisance du dossier de demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèce protégée en ce qui concerne l'état de conservation des espèces.

Commentaires :

Le projet présente de nombreux intérêts :

- Un projet inscrit de longues dates dans certains plans/programmes mais qui fait l'objet de remises en cause ;
- Une étude indépendante commandée par l'État et remise en cause ultérieurement par la commission d'enquête ;
- Un projet concédé où, pour la première fois pour ce type d'infrastructure, l'État a imposé au concessionnaire la maîtrise foncière des mesures de compensation avant les premiers impacts. Cela oblige donc le concessionnaire à localiser ces mesures et conclure avec l'exploitant ou le propriétaire les modalités de mise en œuvre de la mesure de compensation avant démarrage des travaux selon les milieux concernés. Par ailleurs les compensations doivent être mises en œuvre au fur et à mesure de l'avancement des travaux.
- L'interruption du projet pendant une longue période à la suite de difficultés de cofinancement avec les collectivités territoriales ;
- Un projet qui subit les effets du changement de régime juridique au moment de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'autorisation environnementale unique ;
- L'insuffisance d'actualisation des études environnementales qui trouve une issue contentieuse.

6 Liste des personnes rencontrées

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Maryline SIMONE Virginie DUMOULIN	CGEDD		1 ^{er} mars 2021
Michel HERSEMUL Eric OLLINGER Joël HAMANN	Direction des Infrastructures de transport	Sous-directeur Chef de la mission d'appui au réseau routier national Chef de la mission de coordination des affaires européennes et internationale	8 mars 2021
Thomas LESUEUR Loïc AGNES Pierre DE FRANCLIEU David CATOT Isabelle MAUPILIER	Commissariat général au développement durable	Commissaire général Sous-directeur Adjoint au sous-directeur Chef de bureau Chargée de mission	9 mars 2021
Philippe LEDENVIC	CGEDD	Président de l'Autorité environnementale	10 mars 2021
Guglielmina OLIVEROS-TORO Jean-François GAILLAUD	Direction de l'Eau et de la Biodiversité	Adjointe à la sous-directrice Chef de bureau	17 mars 2021
Jean Daniel VAZELLE		Garant et commissaire enquêteur	19 mars 2021
Olivier THIBAUT Matthieu PAPOUIN Florence CLERMONT-BROUILLET Julie PERCELAY	Direction de l'Eau et de la Biodiversité	Directeur Sous-directeur Sous-directrice Adjointe à la sous-directrice	25 mars 2021
Jean François LANDEL Isabelle WALLARD	CGEDD Conseil général de l'économie		16 avril 2021
Fabienne THONMET Marc PIRLET	Service public de Wallonie	Directrice 1 ^{er} attaché	21 avril 2021
Emmanuel de LANVERSIN Jean Baptiste BUTLEN Naïla BOUKHELOUA	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	Adjoint au directeur Sous-directeur Adjointe au sous-directeur	26 avril 2021

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Chantal JOUANNO Ilaria CASILLO Patrick DERONZIER Daniel ROUSSEAUX	Commission nationale du débat public	Présidente Vice-présidente Directeur Chargé de mission	27 avril 2021
Éric SACHER Nathalie PORTAL Pierre-Louis LEFEVER Gregory PIERRESTEGUY	Direction des affaires juridiques	Sous-directeur Cheffe de bureau Chef de bureau Chef de bureau	28 avril 2021
Philippe BOURKE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec	Président	29 avril 2021
Christophe CHASSANDE Elodie LE RHUN Olivier CORMIER Charles BLANCHON Grégoire PHILIPPON Marjolaine MINOT	Service du pilotage et de l'évolution des services	Chef de service Adjointe à la cheffe de bureau Sous-directeur Adjoint au sous- directeur Adjoint au sous- directeur Cheffe de bureau	3 mai 2021
Serge MULLER Nyls de PRACONTAL Michel METAIS	Conseil national de la protection de la nature	Président	6 mai 2021
Laurent MICHEL	Direction générale énergie-climat	Directeur général	17 mai 2021
Axel RAHOLA Typhanie SCOGNAMIGLIO Danae MOYANO- RODRIGUEZ	Direction interministérielle de la transformation publique	Chef de service Responsable du centre interministériel de la participation citoyenne Cheffe de projet	20 mai 2021
Hervé VANLAER Sylvie LEMONNIER Karine BRULE	DREAL Grand Est DREAL Occitanie DREAL Normandie	Directeur Directrice adjointe Directrice adjointe	26 mai 2021
Brigitte CHALOPIN Jean Pierre CHAULET Marie-Céline BATTESTI	Compagnie nationale des commissaires enquêteurs	Présidente Vice-président Présidente région Corse	31 mai 2021

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Jérôme DEZOBRY Pierre-Yves BIET	Société du canal Seine- Nord Europe	Président du directoire Directeur partenariats- territoires	10 juin 2021
Aline PILLAN Yoann LA CORTE Sabine LASSERRE Christophe MASSON	Direction du transport aérien	Sous directrice Directeur du projet Nantes-Atlantique Adjointe au directeur de projet Délégué à la piste longue de Mayotte	11 juin 2021
Dominique RITZ Claire CHABRIER-GAY	VNF	Directeur territorial bassin de la Seine Responsable de l'unité opérationnelle de Paris	18 juin 2021
Patrick ROSSI	Ministère de la Justice	Sous-directeur du droit économique	23 juin 2021
Hélène VASSEUR Julie TALDIR Sadirith PHENG Thomas LEVEQUE Marie HEITZ Thierry BARATE Corinne ROECKLIN Sylvie SEBIRE Véronique LECOCQ	SNCF Réseau SETEC Organisation	Directrice territoriale Normandie Directrice de la concertation Directeur de projet Pilote d'opération Directrice de la communication Directeur pôle clients et services Responsable du pôle environnement et projets Responsable environnement Ingénieure principale	28 juin 2021
Cédric BOURILLET Philippe MERLE	Direction générale de la prévention des risques	Directeur général Chef de service	30 juin 2021
Emmanuel WORMSER Morgane PIEDERIERRE	France Nature Environnement	Avocat Chargée des relations institutionnelles	1 juillet 2021
Rémy BARBIER	Professeur de sociologie	ENGES	2 juillet 2021

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Frédéric PERRIERE Sophie PICHON Sophie BONNIERE	Association des directeurs techniques de collectivités	Président Vice-présidente	7 juillet 2021
Frédéric DEPAEPE	Vinci autoroutes	Directeur de la maîtrise d'ouvrage	15 juillet 2021
Sylvain BOUCHERAND	CESE	Président de la commission environnement	23 juillet 2021
Agathe SAKOUN Kristen LECORGNE Henri SPECHT Jessica HAUSTANT	SOLIDEO	Directrice juridique Chef de projet Directeur du village olympique Juriste	10 août 2021

7 Glossaire des sigles et acronymes

Sigle et Acronyme	Signification
AC	Autorité compétente
AE	Autorité environnementale
BAPE	Bureau des audiences publiques sur l'environnement (Québec)
BE	Bureau d'étude
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CE	Commissaire enquêteur ou commission d'enquête
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGDD	Commissariat général au développement durable
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
CNDP	Commission nationale du débat public
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
DDT	Direction départementale des territoires
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
ERC	Éviter, Réduire, Compenser
Essoc (Loi)	État au service d'une société de confiance
H.T.	Hors taxes
IOTA	Infrastructures, ouvrages, travaux, activités (au titre de la loi sur l'eau)
LGV	Ligne à grande vitesse
MECDU	Mise en compatibilité des documents d'urbanisme
Moa	Maître d'ouvrage
PGRI	Plan de gestion des risques d'inondation
PLU	Plan local d'urbanisme
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PPVE	Participation du public par voie électronique
RIIPM	Raison impérieuse d'intérêt public majeur
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	Schéma de cohérence territoriale

Sigle et Acronyme	Signification
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)