

I - L'autorisation au sens de l'évaluation environnementale

L'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août et son décret d'application n° 2016-1110 du 11 août 2016 disposent que tout projet soumis à évaluation environnementale doit faire l'objet d'une autorisation respectant les conditions fixées par la directive 2011/92/UE modifiée et rappelées ci-dessous. Il s'agit, dans un souci de bonne transposition des directives mais aussi d'effectivité du droit de l'environnement, de tirer les conséquences du processus de l'évaluation environnementale (étude d'impact, avis recueillis, analyse de l'autorité compétente).

Extrait de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, définition de l'autorisation (ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016) :

« 3° Autorisation : la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet ; »

Début de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement :

« I. - L'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale prend en considération l'étude d'impact, l'avis des autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 ainsi que le résultat de la consultation du public et, le cas échéant, des consultations transfrontières.

La décision de l'autorité compétente est motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement. Elle précise les prescriptions que devra respecter le maître d'ouvrage ainsi que les mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter ou réduire et, si possible, compenser les effets négatifs notables. Elle précise également les modalités du suivi des incidences du projet sur l'environnement ou la santé humaine.

La décision de refus d'autorisation expose les motifs du refus, tirés notamment des incidences notables potentielles du projet sur l'environnement.

L'autorisation au sens de l'article L. 122-1 peut donc être constituée par une décision qui, en droit français, n'est pas qualifiée d'autorisation, comme la déclaration d'utilité publique (DUP), la déclaration de projet (article L. 126-1 du code de l'environnement) ou une décision de création de ZAC. Une décision qualifiée en droit interne d'autorisation peut ne pas répondre aux exigences de l'article L. 122-1 si elle n'a pas fait l'objet des avis prévus par le premier alinéa du I de cet article ou ne contient pas les éléments figurant au deuxième alinéa.

Les développements ci-dessous présentent les différentes situations rencontrées dans le cadre de projets soumis à évaluation environnementale.

II - Cas des projets faisant l'objet d'une autorisation pouvant remplir les critères de la directive

Dans nombre de cas, le projet relève d'une seule autorisation qui répond aux caractéristiques rappelées ci-dessus. C'est notamment le cas des projets qui relèveront du champ de la future « autorisation environnementale » qui s'appliquera à compter du 1^{er} mars 2017 aux projets soumis à autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou de la loi sur l'eau (IOTA).

Lorsque ces projets font également l'objet d'une autorisation au titre de l'urbanisme, cette dernière doit être cohérente avec l'autorisation environnementale, en particulier avec les caractéristiques constructives du projet et les mesures d'évitement et de réduction.

Extrait de l'article L. 122-1-1 (ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016)

« II - Lorsqu'un projet soumis à évaluation environnementale relève d'un régime d'autorisation préalable qui ne répond pas aux conditions fixées au I, l'autorité compétente complète l'autorisation afin qu'elle y soit conforme. (...) »

Un certain nombre d'autorisations délivrées par l'Etat ou, en matière d'urbanisme notamment, par une collectivité sont déjà censées remplir les conditions fixées au I. Si tel n'était pas le cas, l'autorisation doit être complétée pour être conforme au I de l'article L. 122-1-1. On peut citer à titre d'exemples :

- une déclaration d'utilité publique : elle constitue bien une autorisation au sens de la directive 2011/92/UE et comprend des prescriptions d'évitement, de réduction et, si nécessaire de compensation ;
- une déclaration de projet de l'article L. 126-1 du code de l'environnement : elle est applicable aux projets de l'Etat et des collectivités territoriales et de leurs groupements, et est également une autorisation au sens de la directive ;
- une autorisation de défrichement ;
- une autorisation au titre du code de l'urbanisme délivrée dans les conditions prévues par l'article L. 424-4 du code de l'urbanisme.

III - Projets ne faisant pas l'objet d'une autorisation en application d'un régime en vigueur

Cette situation concerne des projets qui ne font pas l'objet d'une autorisation répondant aux conditions de l'article L. 122-1-1 : une route réalisée sur terrains privés ne faisant pas l'objet d'une DUP, d'une déclaration de projet ou d'une autre autorisation, un projet d'affectation des terres incultes ou d'étendues semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive, un premier boisement, un déboisement non soumis à autorisation de défrichement... Elle peut également concerner un projet relevant du champ de l'évaluation environnementale mais assujéti à une déclaration ou ne relevant d'aucun régime.

Extraits de l'article L. 122-1-1 (ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016) :

« II. - (...) Lorsqu'un projet soumis à évaluation environnementale relève d'un régime déclaratif, il est autorisé par une décision de l'autorité compétente pour délivrer le récépissé de déclaration, qui contient les éléments mentionnés au I.

Lorsqu'un projet soumis à évaluation environnementale ne relève d'aucun régime particulier d'autorisation ou de déclaration, il est autorisé par le préfet par une décision qui contient les éléments mentionnés au I. »

Extraits de l'article R. 122-8 (décret n° 2011-1110 du 11 août 2016) :

« I.-En application du II de l'article L. 122-1-1, dans l'hypothèse où le projet est soumis à évaluation environnementale mais n'est pas soumis à autorisation ni à déclaration préalable en application d'un régime particulier, le maître d'ouvrage dépose à la préfecture un formulaire de demande d'autorisation dont le contenu est défini par arrêté. Le préfet dispose d'un délai de neuf mois à compter du dépôt du formulaire pour prendre une décision d'autorisation du projet conforme au I de l'article L. 122-1-1.

Dans l'hypothèse où le projet est soumis à évaluation environnementale et relève d'un régime déclaratif, l'autorité compétente dispose d'un délai de neuf mois à compter du dépôt du dossier de déclaration pour prendre une décision d'autorisation conforme au I de l'article L. 122-1-1. »

Les projets d'ordonnance et de décret relatifs à l'autorisation environnementale prévoient que la procédure qui s'appliquera à ces projets est celle de l'autorisation environnementale :

Extraits du projet d'article L. 181-1 :

« L'autorisation environnementale, dont le régime est organisé par les dispositions du présent livre ainsi que par les autres dispositions législatives dans les conditions fixées par le présent titre, est applicable aux activités, installations, ouvrages et travaux suivants, lorsqu'ils ne présentent pas un caractère temporaire :

1° Installations, ouvrages, travaux et activités mentionnés au I de l'article L. 214-3, y compris les prélèvements d'eau pour l'irrigation en faveur d'un organisme unique en application du 6° du II de l'article L. 211-3 ;

2° Installations classées pour la protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 512-1.

Elle est également applicable aux projets mentionnés au deuxième alinéa du II de l'article L. 122-1-1 lorsque l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation est le préfet, ainsi qu'aux projets mentionnés au troisième alinéa de ce II. (...) »

Projet de modification du I de l'article R. 122-8 :

« I. – Dans l'hypothèse où le projet soumis à évaluation environnementale relève d'un régime déclaratif sans relever de l'article L. 181-1, l'autorité compétente dispose d'un délai de neuf mois à compter du dépôt du dossier de déclaration pour prendre une décision d'autorisation conforme au I de l'article L. 122-1-1. »

Si le projet relève d'une déclaration auprès du préfet, au titre de la loi sur l'eau par exemple, ou ne fait l'objet d'aucune des autorisations répondant aux conditions indiquées, il fait l'objet d'une autorisation environnementale en application du quatrième alinéa de l'article L. 181-1 du code de l'environnement issue de l'ordonnance relative à l'autorisation environnementale (à venir).

IV - Cas des projets faisant l'objet de plusieurs autorisations successives

Appartiennent à cette catégorie les projets qui font l'objet de plusieurs autorisations répondant aux conditions définies par l'article L. 122-1-1 et délivrées à des stades différents de leur réalisation. À titre d'exemples, on peut citer :

- les infrastructures de transport qui font l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet de l'article L. 126-1 du code de l'environnement, puis d'une ou plusieurs autorisations environnementales ;
- les « aménagements urbains » qui font, par exemple pour les ZAC, l'objet d'une décision de création puis de réalisation de ZAC et d'une autorisation environnementale et/ou d'autorisations d'urbanisme.

Extraits de l'article L. 122-1-1

« III. - Les incidences sur l'environnement d'un projet dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la première autorisation.

Lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact en procédant à une évaluation de ces incidences, dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable de celles-ci et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, il peut consulter pour avis l'autorité environnementale. Sans préjudice des autres procédures applicables, les autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 donnent un nouvel avis sur l'étude d'impact ainsi actualisée.

L'étude d'impact, accompagnée de ces avis, est soumise à la participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19 lorsque le projet a déjà fait l'objet d'une enquête publique, sauf si des dispositions particulières en disposent autrement.

L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation sollicitée fixe s'il y a lieu, par une nouvelle décision, les mesures à la charge du ou des maîtres d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser ces incidences notables, ainsi que les mesures de suivi afférentes. »

Dès la première autorisation, l'étude d'impact initiale doit évaluer l'ensemble des incidences notables du projet sur l'environnement. Cette première autorisation doit en tirer toutes les conséquences, en particulier les mesures d'évitement, de réduction et de compensation, ainsi que les mesures de suivi, et être conforme au I de l'article L. 122-1-1. Les incidences notables qui n'ont pu être évaluées au moment de la délivrance de cette autorisation doivent l'être au plus tard lors de la dernière autorisation.

Lors des demandes d'autorisation ultérieures, soit l'étude d'impact est complète, soit elle est incomplète et doit étudier les impacts qui n'ont pu l'être antérieurement, soit elle nécessite une simple mise à jour. Le porteur de projet doit se poser la question de la nécessité d'actualiser ou pas l'étude d'impact de son projet, si ce dernier a évolué ou a été précisé, ou si les circonstances de fait ou de droit ont changé.

Si l'étude d'impact n'a pas besoin d'être actualisée, il n'y a pas lieu de solliciter un nouvel avis de l'autorité environnementale.

Si l'étude d'impact est actualisée, elle l'est « *dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet* ». L'autorité environnementale doit être consultée sur l'étude d'impact actualisée.

Dans le cas d'une autorisation environnementale, l'étude d'impact du projet auquel l'autorisation sollicitée se rapporte figure dans le dossier soumis à enquête publique.

Dans les autres cas, le dossier comportant l'étude d'impact actualisée est soumis à une participation du public par voie électronique en application de l'article L. 123-19 du code de l'environnement sauf si des dispositions particulières en disposent autrement.

Il revient à l'autorité compétente chargée de délivrer l'autorisation sollicitée de tirer les conséquences de l'évaluation environnementale conformément au I de l'article L. 122-1-1. L'autorisation délivrée précise ou complète l'autorisation ou les autorisations précédentes.

A la fin du processus décisionnel, l'ensemble des incidences notables du projet doivent avoir été évaluées et l'ensemble des prescriptions destinées à éviter, réduire ou compenser imposées.