

RAPPORTS

CETE de LYON

Centre d'Études
Techniques
de Lyon

Articulation des procédures relatives aux milieux naturels

Cas des infrastructures linéaires de transport terrestre

Tome 1

Août 2013

Décryptage de la réglementation et des pratiques



Au 1^{er} janvier 2014, les 8 CETE, le Certu, le Cetmef et le Sétra fusionnent pour donner naissance au Cerema : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

CETE : Centre d'études techniques de l'équipement
Certu : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
Cetmef : Centre d'études techniques maritimes et fluviales
Sétra : Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements



Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie



Titre du document :

Articulation des procédures relatives aux milieux naturels – Cas des infrastructures de transport terrestre

Tome 1 : Décryptage de l'articulation des réglementations et des pratiques

Commanditaire : CGDD/ sous-direction de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques (IDDDPP) / bureau des infrastructures

Rédacteurs : Céline Ménétrieux, Charlotte Le Bris (PCI EvE / CETE de Lyon), Amandine Orsini (CGDD/IDDDPP)

Date de publication : Août 2013

Résumé : Cette première partie de l'étude « articulation des procédures relatives aux milieux naturels » met en regard la réglementation à un état des lieux des pratiques, basée notamment sur une enquête auprès de services instructeurs et de maîtres d'ouvrages de projet d'infrastructures linéaires.

Entre les possibilités assez ouvertes offertes par le dispositif législatif et le ressenti des acteurs, l'analyse a révélé des points de blocages mais également des pistes de réflexions pour les lever.

Remerciements : A la sous-direction IDDDPP du CGDD pour ses nombreuses contributions et relectures ainsi qu'aux diverses directions de l'administration centrale sollicitées pour les fructueux échanges qui ont permis d'alimenter les réflexions et la rédaction de l'étude.

Sommaire

INTRODUCTION.....	5
1 - DÉCRYPTAGE DES PROCÉDURES RELATIVES AUX MILIEUX NATURELS DANS LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES.....	9
1.1 - Identification des procédures relatives aux milieux naturels.....	9
1.1.1 - L'étude d'impact.....	9
1.1.2 - L'évaluation des incidences Natura 2000.....	16
1.1.3 - L'évaluation des incidences au titre de la loi sur l'eau.....	21
1.1.4 - La demande de dérogation pour les espèces protégées.....	26
1.1.5 - La demande d'autorisation de défrichement.....	30
1.2 - L'analyse technique du recoupement entre procédures.....	36
1.2.1 - Recouvrements des milieux naturels concernés.....	36
1.2.2 - Des niveaux d'exigence variables.....	38
1.3 - L'articulation administrative des procédures.....	43
1.3.1 - De nombreux acteurs impliqués.....	43
1.3.2 - Les passerelles entre procédures, la mise à disposition du public et le contenu des dossiers	44
1.3.3 - L'articulation temporelle au sein du projet.....	47
1.4 - Synthèse	49
2 - RETOURS D'EXPÉRIENCE SUR LA MISE EN ŒUVRE DES PROCÉDURES RELATIVES AUX MILIEUX NATURELS.....	51
2.1 - Quelle mise en pratique de la réglementation ?.....	51
2.2 - Méthodologie d'analyse des pratiques.....	52
2.3 - Témoignages sur les pratiques procédurales.....	53
2.3.1 - Un cadrage préalable non systématique.....	53
2.3.2 - Des points de blocage récurrents.....	54
2.3.3 - Moyens actuels utilisés pour pallier les difficultés soulevées.....	56
2.4 - Synthèse.....	57
3 - MISE EN REGARD DE LA RÉGLEMENTATION AVEC LES PRATIQUES DES PROCÉDURES.....	59
3.1 - Les points de blocage lors de l'application de la réglementation.....	59
3.2 - Des pistes pour améliorer la prise en compte de la biodiversité dans l'articulation des procédures.....	61
CONCLUSION.....	63

ANNEXES.....	64
Annexe A- Glossaire.....	64
Annexe B- Questionnaire.....	65
Annexe C- Analyse des questionnaires.....	72

Introduction

Évaluation environnementale et procédures relatives aux milieux naturels

A partir de 1992, l'expansion mondiale de la notion de « développement durable » via le Sommet de la terre de Rio, a dynamisé les mesures gouvernementales et locales en faveur de la protection de l'« environnement ». Notion large, l'« environnement » englobe des composantes biophysiques et des composantes humaines, mais on retiendra ici seulement la dimension écologique. Il est constitué des éléments naturels qui l'entourent, donc de l'ensemble des animaux et végétaux terrestres et marins, ainsi que de leurs écosystèmes. La protection de l'environnement vise, entre autres, la protection de ces ressources naturelles dont l'homme dépend.

Cette action de protection passe notamment par l'évaluation *ex ante* des incidences de l'homme et de ces projets, stratégies, politiques sur l'environnement afin de préparer une prise de décision, vérifier en continu la mise en œuvre de différentes actions au cours de leur réalisation, et apprécier *a posteriori* l'impact des réalisations.

Au niveau européen, l'Union européenne a introduit la démarche d'évaluation environnementale, dès les années 1980, avec une première application à certains projets publics ou privés puis ensuite aux documents stratégiques (directive 85/337/CEE abrogée par la directive n°2011 /92/UE du 13 décembre 2011 puis la directive de 2001/42 du 27 juin 2001 sur les plans et programmes). La démarche d'évaluation environnementale doit permettre d'intégrer au mieux les préoccupations environnementales dans l'élaboration même de l'objet étudié à travers un processus itératif d'amélioration continue. Elle sert également d'outil d'aide à la décision pour le donneur d'ordre et d'outil de transparence vis-à-vis du grand public avec l'affichage des effets directs et indirects sur l'homme, la faune, la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat, le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel, ainsi que l'interaction entre ces différents éléments.

Le dispositif réglementaire européen a également été progressivement complété pour protéger certains milieux naturels. La directive Oiseaux en 1979 puis la directive Habitat en 1992 ont notamment instauré un maillage de sites écologiques préservés et valorisés, nommé réseau Natura 2000, les procédures liées à la préservation de celui-ci, ainsi que la protection stricte des espèces au niveau européen. La directive cadre sur l'eau de 2000, fixe des objectifs de préservation de la ressource et des milieux aquatiques associés.

En France, la loi de 1976 sur la protection de la nature est le socle fondateur de la protection des milieux naturels. Elle impose notamment la réalisation d'une étude d'impact pour certains travaux ou projets d'aménagement qui constitue la formalisation réglementaire, pour les projets, de la démarche d'évaluation environnementale. L'étude d'impact comprend une analyse de l'état initial du site et de son environnement, la justification des différents choix réalisés, l'étude des effets du projet, ainsi que les mesures envisagées pour les supprimer, les réduire ou si possible les compenser.

Plus récemment, la Charte de l'environnement, puis le Grenelle de l'environnement, ont largement souligné l'importance de l'intégration des préoccupations environnementales dans les choix de développement et d'aménagement, autant pour limiter les impacts sur l'eau, que sur le sol, sur des habitats naturels ou sur des espèces spécifiques. Le Grenelle de l'environnement a également introduit la prise en compte de la

biodiversité ordinaire (trame verte et bleue) et a largement renforcé la prise en compte de la démarche d'évaluation environnementale à travers notamment de profondes modifications réglementaires concernant les études d'impacts des projets et travaux d'aménagement.

L'ensemble de ces procédures, en lien avec les milieux naturels, concourent à un même objectif de préservation et de réparation des dommages causés de façon cohérente et complémentaire mais elles possèdent aussi des objectifs spécifiques. Aussi, leur mise en œuvre interroge de manière récurrente les porteurs de projet sur leur articulation, notamment au moment du dimensionnement des mesures d'évitement, de réduction et de compensation. C'est en partant de ce constat et afin de définir des préconisations dans leur articulation, que cette étude a été menée.

Contexte et but de l'étude

Comme indiqué précédemment, les porteurs de projet rencontrent régulièrement des difficultés à mettre en œuvre les procédures relatives aux milieux naturels. Par exemple, lorsqu'il s'agit d'analyser les enjeux « eau » dans les études d'impact (sous l'angle hydraulique, hydrologique et écologique), ces derniers peuvent rencontrer des difficultés à distinguer le degré de précision attendu entre l'étude d'impact et le dossier loi sur l'eau.

En effet, des recoupements peuvent exister entre procédures, alors comment appréhender ces champs communs ? Quelle articulation est faite entre les mesures prévues au titre des diverses procédures ? Comment éviter les incohérences ?

De même, des discussions récurrentes ont lieu à propos de la temporalité de ces diverses procédures par rapport à celle d'un projet. Les porteurs de projet s'interrogent notamment sur l'articulation entre l'élaboration des mesures d'évitement, suppression et compensation, et le stade de conception et l'avancement du projet.

La présente étude, pilotée par le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), vise ainsi, à partir d'une analyse des différentes procédures, d'interviews et d'analyse de cas concrets, à donner des critères afin d'articuler au mieux les différentes procédures tout au long de son projet. Bien que les maîtres d'ouvrage soient les principaux destinataires de cette étude, celle-ci s'adresse aussi de manière indirecte aux services instructeurs des différentes procédures.

L'étude cible les procédures en lien avec les milieux naturels en amont et en continu du projet, à savoir :

- l'étude d'impact et les autorisations de projet incluant les mesures environnementales qui lui sont liées
- l'évaluation des incidences Natura 2000
- l'évaluation des incidences au titre de la loi sur l'eau
- la demande de dérogation pour les espèces protégées
- la demande d'autorisation pour le défrichement.

L'étude n'aborde pas les procédures *a posteriori*.

Par ailleurs, l'étude se centre sur les infrastructures linéaires. Ces projets sont généralement complexes et abordent plus spécialement la question de la temporalité des procédures dans le déroulé du projet. Elle aborde également la situation fréquente pour ce type de projets, en projets neufs, de la procédure de déclaration d'utilité publique (DUP). Cette complexité d'élaboration, la multiplicité des procédures rencontrées et les aires d'études parfois très larges pour ces projets les rendent particulièrement représentatifs des questions à se poser et de l'articulation à trouver entre procédures relatives aux milieux naturels.

Ces projets sont parfois confrontés également à la procédure de l'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF). Cette dernière sera toutefois écartée de l'étude car il s'agit alors plus exactement d'une mesure de compensation des impacts agricoles du projet qu'une procédure environnementale.

Méthodologie

La présente étude vise à établir un bilan et une première ébauche de pistes d'amélioration de l'articulation actuelle des procédures relatives aux milieux naturels. Pour mener à bien ce travail, celle-ci s'est déroulée en trois étapes.

1/ Décryptage des procédures et identification des recoupements entre elles

Dans un premier temps, il s'agit de clarifier la théorie qui régit les procédures. Cette partie sera basée sur la lecture de la réglementation et de documents administratifs. Ainsi, pour chacune sont relevés :

- les textes fondateurs ;
- le champ d'application ;
- les services de l'État impliqués dans la procédure ;
- le déroulement simplifié de la procédure ;
- concernant les mesures d'évitement, réduction ou compensation liées à la procédure : le niveau de précision de leur définition, l'inscription des mesures dans la décision, leur suivi et contrôle.

A partir de ce décryptage, une analyse de leur articulation réglementaire est effectuée par comparaisons et recoupements.

2/ État des lieux des pratiques actuelles, notamment en vue d'identifier des points de blocage et des pratiques exemplaires

Parallèlement à cette analyse théorique, un questionnaire à destination des porteurs de projet et des services de l'État impliqués dans l'instruction des différentes procédures a permis de cerner leurs pratiques. Cette méthodologie permet d'identifier les pratiques actuelles et les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des procédures, ainsi que les moyens développés par les différents acteurs pour pallier ces difficultés.

3/ Synthèse de la situation actuelle

Enfin, la dernière partie met en exergue les divergences et points de recoupements concernant la prise en compte des milieux naturels dans l'ensemble des procédures d'un projet, d'un point de vue réglementaire et pratique. Elle donne également des premières pistes pour une meilleure articulation de ces procédures.

A l'issue de cette première étude, une deuxième phase est d'ores et déjà envisagée afin d'approfondir le volet recommandation par grand type d'infrastructures. Elle s'appuiera pour cela sur une analyse de cas d'infrastructures linéaires existantes pour lesquels l'articulation des procédures sera analysée plus finement au vu du contexte global.

1 - Décryptage des procédures relatives aux milieux naturels dans les textes réglementaires

1.1 - Identification des procédures relatives aux milieux naturels

Afin de comprendre l'articulation des procédures sur le **plan réglementaire**, chaque procédure sera d'abord décryptée, grâce à une lecture organisée du code de l'environnement et du code forestier.

Lorsque nécessaire, le contenu de certaines circulaires et autres documents administratifs, a été analysé afin de compléter les informations strictement réglementaires et transmettre au mieux la théorie des procédures.

D'abord, soulignons que les objectifs de chaque procédure sont globalement semblables : il s'agit pour chacune d'entre elles d'évaluer les incidences du projet sur l'environnement selon le champ particulier de la procédure, puis de définir les mesures envisagées par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire, ou compenser les conséquences dommageables du projet.

Les différences et complémentarités entre procédures portent alors sur : le type de milieu naturel concerné, les acteurs impliqués, le mode de validation, le déroulement de la procédure, et les exigences liées aux mesures de suppression, réduction ou compensation.

1.1.1 - L'étude d'impact

L'étude d'impact permet la prise en compte des enjeux environnementaux via un processus itératif intégré à la conception même des projets. Contrairement aux autres procédures qui ont des approches centrées sur des milieux (Natura 2000, milieu aquatique, ...) et des autorisations spécifiques, l'étude d'impact permet une approche globale, avant la déclaration d'utilité publique (ou la déclaration de projet) des projets.

Elle sensibilise et responsabilise le décideur en l'informant des conséquences prévisibles du projet sur l'environnement. Elle l'engage également sur les choix opérés et les mesures à mettre en regard des impacts environnementaux.

Enfin, elle permet une plus grande transparence vis-à-vis du grand public en l'informant sur les modifications de son cadre de vie et sur les conséquences globales du projet sur l'environnement.

Les textes fondateurs

Directives européennes :

- Directive n°85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, complétée trois fois :
 - Directive n°97/11/CE du 3 mars 1997 : exige des États membres qu'ils évaluent les incidences importantes de certains projets publics et privés sur l'environnement. L'annexe I liste les types de projets en matière de

transports pour lesquels l'évaluation est obligatoire. La nécessité d'une évaluation des incidences sur l'environnement pour les projets énumérés dans l'annexe II peut être déterminée au cas par cas ou par l'adoption de critères définissant certains seuils, ou par une combinaison des deux méthodes.

- Directive n°2003/35/CE du 26 mai 2003 : modifie la directive n°85/337/CEE en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice.
- Directive n°2009/31/CE du 23 avril 2009 : modification des annexes pour inclure les projets de stockage et de transfert du dioxyde de carbone.
- Directive n°2011/92/EU du 13 décembre 2011

Textes nationaux :

- Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature
- Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
- Loi n°2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement
- Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 relatif aux études d'impact, modifié par le décret n°93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques. Ce décret affine notamment le dossier d'étude d'impact.
- Décret n°2003-767 du 1er août 2003 modifiant le décret n°77-1141, notamment sur les aspects « santé » et « cadrage préalable »
- Décret n°2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement
- Décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études impact des projets de travaux, ouvrages ou d'aménagements (entrée en vigueur au 1er juin 2012)

Articles dans le code de l'environnement :

- Articles L.122-1 à L.122-3.
- Articles R.122-1 à R.122-15.

Milieux naturels concernés :

Les textes nationaux ne détaillent pas les types de milieux naturels à étudier spécifiquement, puisque toutes les thématiques environnementales sont concernées. L'ensemble des espèces présentes et de leurs habitats, le fonctionnement des milieux et leurs interactions (fonctionnalité écologique) sont donc à étudier et peuvent bénéficier de mesures d'évitement, réduction ou compensation.

L'article 3 de la directive européenne n°85/337/CEE détaille les facteurs considérés comme composantes de l'environnement. Pour les milieux naturels sont ainsi cités : la flore, la faune, l'eau, le sol, et l'interaction entre les facteurs visés.

L'annexe III de la directive indique par ailleurs la nécessité d'interroger les notions de sensibilité environnementale : richesse relative, qualité et capacité de régénération des ressources naturelles, capacité de charge de l'environnement naturel avec une attention particulière sur un ensemble de milieux.

Services impliqués dans la procédure :

- La formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en tant qu'Autorité environnementale (AE) des projets élaborés ou autorisés par le Ministre en charge de l'environnement.
- Le Commissariat général au développement durable (CGDD), par délégation du ministre en charge de l'environnement, en tant qu'autorité environnementale des projets nationaux hors champs de ce même ministère ; pour contribution aux avis de la formation d'Ae CGEDD; et pour la consultation inter-administrative au niveau central.
- La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), par délégation du préfet de région, pour avis de l'autorité environnementale sur des projets locaux ; pour contribution régionale (plusieurs services) aux autorités environnementales ; pour la consultation inter-administrative au niveau régional ; et pour la contribution à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration du projet.
- La Direction des Territoires et de la Mer (DDTM), sous couvert du préfet de département, pour la contribution départementale aux avis de l'autorité environnementale (plusieurs services) et pour la contribution à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration du projet.
- Le ministre chargé de la santé est consulté lorsque l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement est la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Dans les autres cas, le directeur général de l'agence régionale de santé est consulté.
- Les autres directions d'administration centrale du ministère de l'écologie et autres services de l'État sur demande de l'autorité environnementale.
- L'autorité décisionnelle, qui délivre l'autorisation à réaliser le projet, prend notamment en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. Elle est responsable de la vérification de la complétude du dossier avant saisine de l'autorité compétente en matière d'environnement.

Déroulement de la procédure :**1) Analyse de l'application du projet à l'étude d'impact (le « screening »)****Art. L.122-1 CE**

La première étape consiste à étudier si le projet est soumis ou non à étude d'impact. Précédemment, un seuil financier global et une liste de dispense cadraient l'application de la procédure.

Avec la réforme des études d'impact entrée en vigueur en juin 2012, ce seuil financier a évolué vers des critères techniques par type de projet. Par ailleurs, est introduit dans le droit français l'examen au cas par cas, c'est à dire l'étude du contexte particulier de chaque projet dans certaines conditions (annexe art.R.122-2 CE).

« Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact.

Ces projets sont soumis à étude d'impact en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas

effectué par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III à la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. »

2) Cadrage préalable du maître d'ouvrage (le « scoping »)

Art. L122-1-2 CE

S'il le souhaite et en tant que de besoin, le maître d'ouvrage (MOA) peut interroger l'autorité compétente pour approuver le projet sur l'importance des différents enjeux environnementaux à prendre en compte, l'aire d'étude souhaitable ou encore le degré de précision attendu dans l'étude d'impact. Ces informations visent à cadrer ensuite les études nécessaires à la constitution de l'étude d'impact (via les cahiers des charges par exemple).

3) Réalisation de l'étude d'impact

Art. L122-3 CE

Les études environnementales nécessaires à la réalisation de l'étude d'impact sont de la responsabilité du maître d'ouvrage du projet.

Ces études alimentent la conception du projet au fur et à mesure de son élaboration grâce à l'identification progressive des enjeux environnementaux. Cette démarche itérative d'élaboration du projet, notamment au regard des enjeux environnementaux, est ensuite synthétisée dans le rapport d'étude d'impact.

Ce rapport de synthèse comprend :

- un état initial complet du site ;
- une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement ;
- les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, le projet a été retenu ;
- les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement ;
- une analyse des méthodes utilisées.

La loi Grenelle 2 introduit également une présentation des modalités de suivi de ces mesures et leurs effets sur l'environnement ou la santé humaine dans le contenu des études d'impacts (cf. paragraphe suivant « *Concernant les mesures d'évitement, réduction et compensation* »).

Pour une infrastructure linéaire de transport, il s'agit de justifier le parti d'aménagement retenu, les différents choix de variantes et les choix techniques. Pour ce type de projet, l'étude d'impact comprend, en outre, l'analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation.

La circulaire du 5 octobre 2004, relative à la concertation applicable aux projets de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'État et des collectivités territoriales, précise la collaboration entre les services à compétence environnementale et les maîtres d'ouvrages pour une bonne intégration des questions environnementales tout au long de l'élaboration des projets (consultation inter-administrative : CIA).

La CIA consiste en des points d'arrêts avec les services de l'environnement pour les grandes phases de décision de façon à intégrer au mieux et le plus en amont possible les préoccupations environnementales.

4) Instruction et consultation

Art. L122-1-1, L122-3 et R.122-13 CE

Le décret n°2009-496 du 30 avril 2009 définit l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement mentionnée à l'article L. 122-1. Cette autorité est chargée de rédiger **un avis simple rendu public** sur l'étude d'impact et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet. Cet avis a pour objectif de conseiller et communiquer des recommandations au public et aux décideurs.

L'autorité environnementale (Préfet de région (DREAL), Ministre en charge de l'environnement (CGDD) ou formation ad hoc du CGEDD) vérifie la complétude et la qualité de l'étude d'impact. Elle contrôle le contenu et les engagements pris par le porteur du projet pour supprimer, réduire et si possible compenser les impacts dommageables. Elle juge également de la prise en compte de l'environnement dans le projet. Elle peut pour cela consulter des services environnementaux afin de bénéficier d'expertises. La circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation de l'avis de l'autorité environnementale détaille les interactions entre les services et les différentes modalités d'instructions.

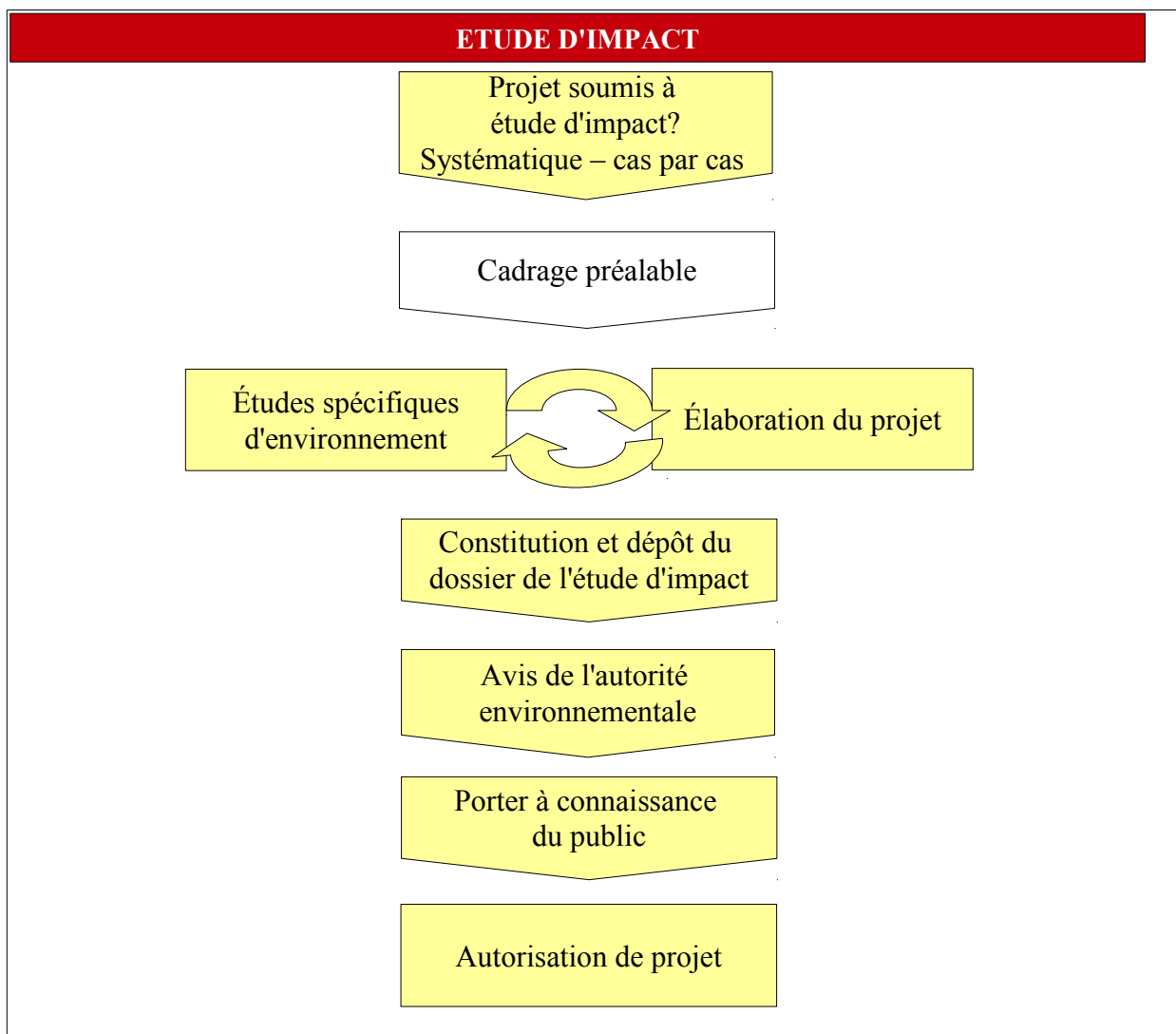
L'avis de l'autorité environnementale est porté à la connaissance du public lors de la procédure de consultation et de participation du public. Dans le cas où l'autorité environnementale n'aurait pas répondu dans les trois mois (pour l'AE CGEDD et AE CGDD) ou deux mois (préfet de région) suite à son accusé de réception, l'avis est réputé sans observation.

L'étude d'impact et l'avis de l'autorité environnementale sont joints au dossier d'autorisation du projet afin d'éclairer le décideur et le public sur les enjeux et la prise en compte de l'environnement dans le projet. L'autorité chargée d'autoriser le projet, liée au niveau d'autorisation dudit projet, approuve l'ensemble des éléments du projet dont l'étude d'impact.

5) Autorisation

Art. L122-1 IV CE et R122-14 CE

L'étude d'impact ne fait pas l'objet d'une autorisation spécifique mais est rattachée à la demande d'autorisation du projet. L'avis de l'autorité environnementale est un avis simple et donc non bloquant dans le cadre de l'autorisation du projet du dossier. L'avis de l'autorité environnementale ne préjuge pas de l'avis final d'autorisation du projet. Dans le cas des infrastructures linéaires donnant lieu à une déclaration d'utilité publique (DUP), le contenu de l'étude d'impact est visé dans le décret ou l'arrêté de DUP. Ainsi, la décision de l'autorité compétente autorisant la réalisation du projet prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public.



CETE de Lyon

NB : L'étape non teintée est facultative.

Concernant les mesures d'évitement, réduction et compensation :

Niveau de précision

Les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et la santé, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes, doivent être « *en relation avec l'importance* » des travaux et aménagements projetés, ainsi qu'avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement. (Art. R.122-3 CE) Les informations doivent donc être, pour l'ensemble des thématiques, d'un niveau de précision suffisant pour permettre la qualification et la quantification des mesures et permettre au décideur d'autoriser ou non le projet au vu notamment de ses conséquences environnementales.

Notons que l'autorité environnementale peut donner des critères de précision concernant le contenu de l'étude d'impact au niveau du cadrage préalable (cf. déroulement de la procédure).

« Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation,

l'autorité compétente pour prendre la décision rend un avis sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact. » (Art. L.122-1-2 CE).

Inscription des mesures dans la décision

Comme indiqué précédemment, l'article R.122-3 du code de l'environnement demande la présence dans l'étude d'impact « *des mesures pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et la santé, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes* ». La présence de ces mesures fait partie de la complétude du dossier.

L'étude d'impact, dans son intégralité, est ensuite visée dans le cadre de l'autorisation du projet. La réalisation de ce dernier est donc assujettie à la réalisation de l'ensemble des éléments de l'étude d'impact, y compris les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

Afin de renforcer le caractère obligatoire des mesures d'évitement, réduction et compensation, la loi Grenelle 2 a inséré dans le code de l'environnement un texte visant à intégrer ces mesures au sein même de l'acte d'autorisation : « *cette décision [d'autorisation] fixe les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi.* » (Art. L.122-1 IV CE).

Notons que la possibilité d'intégrer à la DUP des prescriptions pour réduire ou compenser des impacts néfastes sur l'environnement existe déjà : « *Dans les cas où les atteintes à l'environnement ou au patrimoine culturel que risque de provoquer un projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements le justifient, la déclaration d'utilité publique peut comporter les mesures prévues à l'article L. 122-1 du code de l'environnement* ». (Art. L.23-2 du code de l'expropriation)

Suivi et contrôle des mesures

Le MOA est responsable de l'étude d'impact et de l'ensemble des mesures y figurant. Il a des obligations de moyens et/ou de résultats pour éviter, réduire ou compenser les impacts sur l'environnement du projet. Le suivi des mesures est un élément pouvant figurer dans l'étude d'impact mais certaines infrastructures de transport sont actuellement soumises à l'obligation de rendre compte des impacts effectifs du projet et de la mise en œuvre concrète des mesures sur l'environnement à travers le bilan LOTI (Loi d'orientation des transports intérieurs).

L'article 230 de la loi Grenelle 2 introduit la nécessité d'insérer, dans le contenu de l'étude d'impact, les principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur l'environnement ou la santé humaine : « *le contenu de l'étude d'impact, comprend [...] une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur l'environnement ou la santé humaine.* » (Art. L.122-3 CE)

Par ailleurs, la loi Grenelle 2 a créé l'article L.122-1 IV CE déjà cité précédemment, qui oblige à ce que soient fixées, dans la décision d'autorisation du projet, les modalités de suivi des mesures.

Enfin, de nouveaux articles du code de l'environnement (Art. L122- 3-1 à 5 CE) détaillent certaines modalités de contrôle et de suivi des mesures. Par exemple, des sanctions administratives en cas de non-exécution des mesures destinées à éviter, réduire et si possible compenser les effets négatifs importants du projet sur l'environnement sont prévues dans ces articles.

1.1.2 - L'évaluation des incidences Natura 2000

Sur la base des Directives européennes « Oiseaux » et « Habitats », s'est créé en Europe d'abord un inventaire des sites d'intérêt ornithologiques puis s'est structuré un véritable maillage de sites écologiques préservés et valorisés, nommé réseau « Natura 2000 ». Par ce système d'envergure européenne, la cohérence de la préservation certaines espèces et habitats naturels est recherchée.

Les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leurs délimitations. Ceci fait l'objet d'un engagement de chaque pays de l'union, et d'un suivi régulier de la Commission Européenne.

Une évaluation des incidences au regard des objectifs de conservation d'un site Natura 2000 est exigée pour les « *documents de planification qui [encadrent] la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ; les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ; les manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage* » lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative le site (Art. L.414-4 CE).

Les textes fondateurs :

Directives européennes

- Directive Oiseaux n°79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 relative la conservation des oiseaux sauvages abrogée par la directive n°2009/147/CEE du 30 novembre 2009.
- Directive Habitats n°92/43/CEE du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages

Textes nationaux :

- Loi DTR (loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au Développement des Territoires Ruraux) concernant Natura 2000
- Loi n°2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Cette loi définit un régime propre d'évaluation aux études d'incidences Natura 2000.
- Décret n°2010-365 du 9 avril 2010 relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000 : tout projet, qu'il soit dans ou hors site Natura 2000¹, fait désormais l'objet d'une étude des incidences Natura 2000. Le décret liste l'ensemble des documents de planification, les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, encadrés par ailleurs par une autre législation, qui doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dite « *évaluation des incidences Natura 2000* » (Art. L.414-4 CE). Cette liste nationale est complétée par des listes locales établies par les préfets de département.
- Décret n°2011-966 du 16 août 2011 relatif au régime d'autorisation administrative propre à Natura 2000
- Circulaire du 15 avril 2010
- Circulaire du 26 décembre 2011

Articles dans le code de l'environnement :

- Articles L.414-4 à L.414-7.
- Articles R.414-19 à R.414-29.

¹ La désignation de sites en Natura 2000 fait l'objet d'une procédure cadrée par les articles L.414-1 et R.414-3 à R.414-7 (CE).

Milieux naturels concernés :

Les milieux naturels concernés sont les habitats naturels ou espèces issues de l'annexe I de la directive « Oiseaux » et de l'annexe II de la directive « Habitat » ayant justifié la désignation du site (espèces listées dans le document d'objectif du site). Le périmètre du site Natura 2000 est délimité dans le document d'objectif (DOCOB). Dans le cadre d'incidences potentielles sur le site, il s'agit d'évaluer les impacts directs ou indirects que pourraient subir les espèces ou les milieux concernés au sein de cette zone géographique, et d'assurer la pérennité des sites Natura 2000.

Services impliqués dans la procédure :

- Commission européenne pour avis ou pour information en cas d'incidence significative.
- L'autorité compétente pour autoriser le projet (qui est autorité compétente pour instruire l'étude d'incidences Natura 2000). La consultation des services « biodiversité » des DREAL et DDT dépendent des modalités d'organisations des services. Peuvent être consultés lors de cette procédure : Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) / en tant qu'autorité compétente pour les projets dont l'autorisation est prise à un niveau national.
 - DREAL en tant qu'autorité compétente pour les projets locaux et pour avis sur les projets dont l'autorisation est prise à un niveau national.
 - DDT(M) en tant qu'autorité compétente pour les projets locaux (selon organisation régionale) ou pour avis local sur les projets.
- Les services impliqués pour avis de l'autorité environnementale sur le dossier d'étude d'impact dans le cas où le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 est joint à l'étude d'impact.

Déroulement de la procédure :

1) Dossier d'évaluation des incidences Natura 2000

Art. R414-23 CE et Art. R.414-21 CE

Le dossier est « établi par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire » dans le cadre d'un projet.

Il peut être soit présenté dans un dossier à part, soit intégré de façon facilement localisable dans les études plus globales (étude d'impact ou dossier loi sur l'eau par exemple).

« Toute personne souhaitant élaborer un document de planification, réaliser un programme ou un projet, organiser une manifestation ou procéder à une intervention mentionnée à l'article R. 414-19 ou figurant sur une liste locale mentionnée au 2° du III de l'article L. 414-4 accompagne son dossier de présentation du document de planification, sa demande d'autorisation ou d'approbation ou sa déclaration du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 mentionné à l'article R. 414-23. » (Art. R. 414-2 CE)

Ainsi dans tous les cas, un projet d'infrastructure linéaire fera l'objet d'un dossier d'évaluation des incidences Natura 2000. En cas d'absence d'incidence avérée et démontrée, le dossier peut être simple et court et par exemple directement intégré aux parties dédiées aux milieux naturels des études d'impacts et des documents d'incidences loi sur l'eau.

« Cette évaluation est proportionnée à l'importance du document ou de l'opération et aux enjeux de conservation des habitats et des espèces en présence. » (Art. R.414-

23 CE)

« Le contenu de ce dossier peut se limiter à la présentation et à l'exposé définis au R.414-26-I de cet article, dès lors que cette première analyse permet de conclure à l'absence d'incidence sur tout site Natura 2000. » (Art. R.414-21 CE)

Si les objectifs de conservation d'un ou de plusieurs sites Natura 2000 sont affectés, le pétitionnaire réalise des études supplémentaires et présente une étude des incidences au titre de Natura 2000 structurée et détaillant l'état de conservation actuel, les impacts sur le site ainsi que les mesures de suppression ou de réduction des impacts négatifs. En cas d'impacts résiduels significatifs, le dossier comporte en outre la justification de l'absence de solution de moindre impacts, les « raisons impératives d'intérêt public majeur », et des mesures visant à compenser ces impacts résiduels significatifs dommageables.

2) Instruction

Art. L414-4 CE

Les services de l'État compétents sont sollicités pour émettre leurs remarques concernant le dossier à l'autorité décisionnelle. Lorsque des impacts résiduels significatifs sont avérés, l'autorité administrative doit étudier les trois conditions dérogatoires évoquées précédemment permettant d'autoriser l'impact et prendre position sur le respect de ces conditions.

L'État transmet alors le dossier d'évaluation des incidences pour information ou pour avis (dans le cas d'espèces ou milieux prioritaires) à la Commission européenne. Dans le cas d'une transmission pour avis à la Commission européenne, le processus de validation du projet est bloqué dans l'attente de la réponse.

En cas d'impacts résiduels significatifs n'entrant pas dans les critères dérogatoires cités ci-dessus, le projet ne peut être autorisé.

Les études d'incidences Natura 2000 doivent être portées à la connaissance du public (par exemple lors de l'enquête préalable à la DUP).

R 414-22 : « L'évaluation environnementale, l'étude d'impact ou la notice d'impact ainsi que le document d'incidences mentionnés respectivement au 1°, 3° et 4° du I de l'article R. 414-19 tiennent lieu de dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 s'ils satisfont aux prescriptions de l'article R. 414-23. » Dans ces cas, l'instruction du dossier d'incidences Natura 2000 passe aussi par l'instruction du dossier auquel il est rattaché.

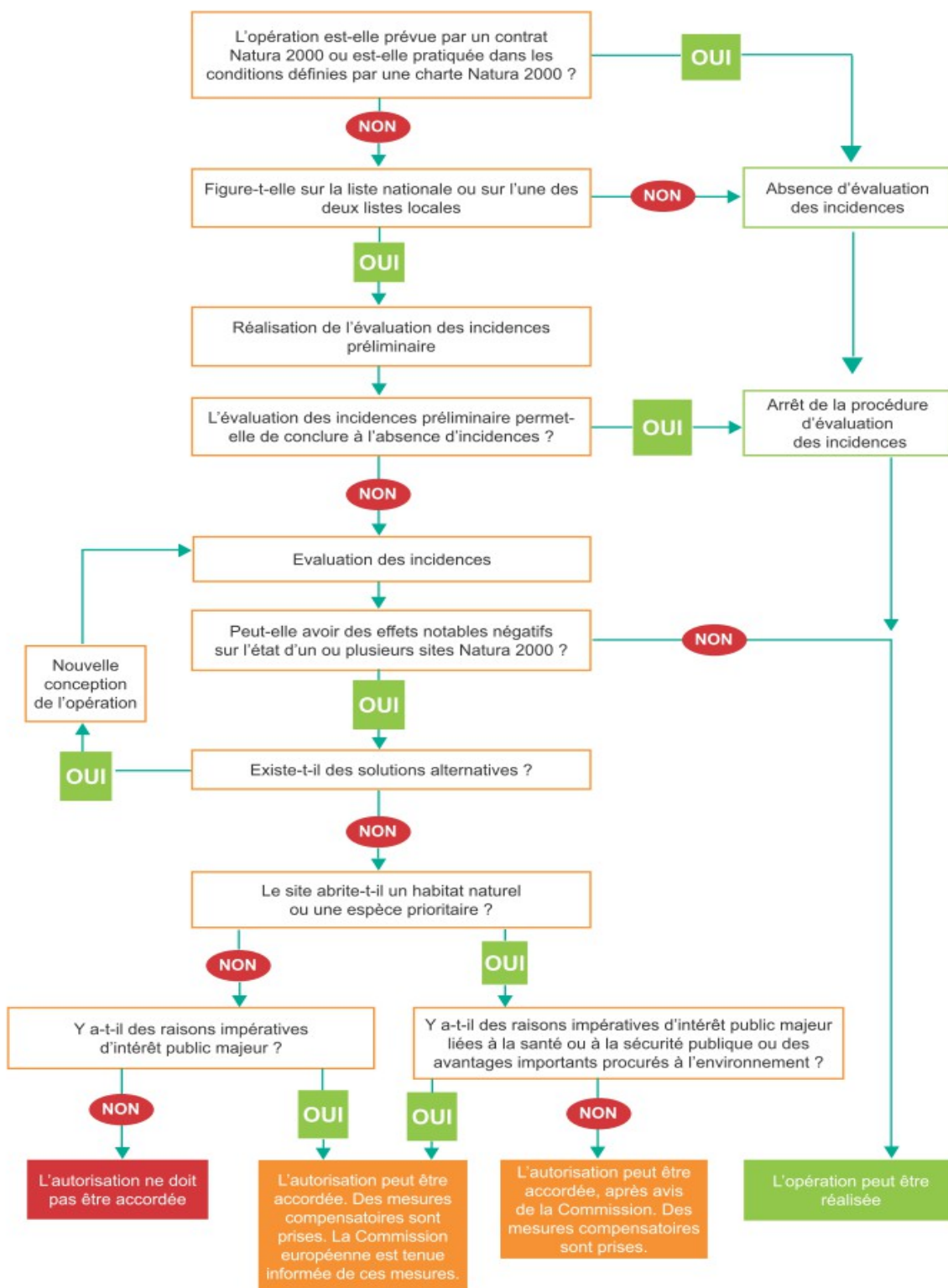
3) Autorisation

« Le dossier d'évaluation est joint à la demande d'autorisation ou d'approbation du programme ou du projet et, le cas échéant, au dossier soumis à l'enquête publique » (Art. R.414-23 CE). L'État français est garant, devant la Commission européenne, du maintien du réseau Natura 2000. Ainsi, l'État est implicitement engagé sur toutes les conclusions de l'étude d'incidences présentées dès lors qu'il autorise leur publication dans le cadre d'une enquête publique ou d'une information du public.

En cas d'impacts résiduels significatifs entrant dans le cadre dérogatoire, l'État s'engage sur la mise en place des mesures permettant le maintien de l'efficacité du réseau Natura 2000.

En cas d'impacts résiduels significatifs n'entrant pas dans les cas dérogatoires, le projet ne peut être autorisé.

EVALUATION DES INCIDENCES NATURA 2000



Concernant les mesures d'évitement, réduction et compensation

Niveau de précision

« L'évaluation est proportionnée à l'importance de l'opération et aux enjeux de conservation des habitats et des espèces en présence. » (Art. R.414-23 CE)

Ainsi, la précision du diagnostic (état initial), l'évaluation des impacts et l'importance des mesures doivent être adaptées aux objectifs de conservation des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire et proportionnées à l'ampleur du projet.

Concernant les mesures d'évitement et de réduction des effets dommageables, elles feront l'objet d'un exposé dans le dossier d'incidences :

« S'il résulte de l'analyse mentionnée au II que le document de planification, ou le programme, projet, manifestation ou intervention peut avoir des effets significatifs dommageables, pendant ou après sa réalisation ou pendant la durée de la validité du document de planification, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le dossier comprend un exposé des mesures qui seront prises pour supprimer ou réduire ces effets dommageables. » (Art. R.414-23 III CE)

Concernant les mesures de compensation, lorsqu'elles existent, le dossier d'évaluation doit en décrire plusieurs aspects :

« 2° La description des mesures envisagées pour compenser les effets dommageables que les mesures prévues au III ci-dessus ne peuvent supprimer. Les mesures compensatoires permettent une compensation efficace et proportionnée au regard de l'atteinte portée aux objectifs de conservation du ou des sites Natura 2000 concernés et du maintien de la cohérence globale du réseau Natura 2000. Ces mesures compensatoires sont mises en place selon un calendrier permettant d'assurer une continuité dans les capacités du réseau Natura 2000 à assurer la conservation des habitats naturels et des espèces. Lorsque ces mesures compensatoires sont fractionnées dans le temps et dans l'espace, elles résultent d'une approche d'ensemble, permettant d'assurer cette continuité ;

3° L'estimation des dépenses correspondantes et les modalités de prise en charge des mesures compensatoires, qui sont assumées, pour les documents de planification, par l'autorité chargée de leur approbation, pour les programmes, projets et interventions, par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire bénéficiaire, pour les manifestations, par l'organisateur bénéficiaire. » (Art. R.414-23 IV CE)

Inscription des mesures dans la décision

« Le dossier d'évaluation est joint à la demande d'autorisation ou d'approbation du programme ou du projet et, le cas échéant, au dossier soumis à l'enquête publique » (Art. R.414-23 CE). Les mesures y figurant sont soumises aux mêmes possibilités que les mesures de l'étude d'impact ou d'incidences au titre de la loi sur l'eau (cf paragraphe relatif à ces procédures). De plus, l'autorité compétente pour instruire le dossier d'incidence est l'autorité compétente pour autoriser le projet. En autorisant le projet, elle valide le fait que le dossier remplit les conditions relatives à cette procédure.

Comme pour les autres procédures relatives à l'environnement, les mesures d'évitement, de suppression et de compensation des impacts du projet établies dans le dossier sont à insérer dans l'autorisation.

Application et suivi des mesures

L'article L.414-5 du code de l'environnement met en place un système de sanctions administratives en cas de non-respect du régime d'évaluation des incidences.

Les dispositions de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement (entrant en vigueur au 1er juillet 2012) précise les modalités d'application du contrôle et suivi des mesures.

« Lorsqu'un programme ou projet d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ou lorsqu'une manifestation ou une intervention entrant dans les prévisions de l'article L. 414-4 est réalisé sans évaluation préalable, sans l'accord requis ou en méconnaissance de l'accord délivré, l'autorité de l'État compétente met l'intéressé en demeure d'arrêter immédiatement l'opération et de remettre, dans un délai qu'elle fixe, le site dans son état antérieur. » (Art. L.414-5 CE)
La suite de l'article cité ci-dessus explicite les frais financiers que l'intéressé devra déboursier s'il n'a obtempéré au bout d'un certain délai. Dans ce cas, l'autorité administrative doit faire procéder d'office, aux frais de l'intéressé, à la remise en état du site.

1.1.3 - L'évaluation des incidences au titre de la loi sur l'eau

La Loi sur l'eau de 1992 modifie profondément les principes de gestion de l'eau en France, et améliore la prise en compte des milieux aquatiques. Elle introduit notamment l'objectif pour la nation de tendre vers une *« gestion équilibrée et durable de la ressource en eau »* pour assurer la préservation des milieux aquatiques et des espèces dépendantes à ceux-ci.

C'est sur cette base réglementaire que la procédure d'évaluation des incidences se définit. Cette dernière vise alors à limiter les dangers que les projets présentent *« sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques. » (Art. L.214-2 CE)*

Les textes fondateurs :

Directives européennes

- Directive Cadre sur l'Eau 2000/60/CE du 23 octobre 2000, établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Elle demande notamment l'atteinte du bon état des eaux en 2015.

Textes nationaux :

- Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 relative à l'eau.
- Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels.
- Loi n°2004-238 du 21 avril 2004, transcription dans le droit français de la Directive DCE.
- Loi sur l'eau et les milieux aquatiques n°2006-1772 du 30 décembre 2006 (réforme de la nomenclature des opérations soumises à déclaration et autorisation).
- Décret n°93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992
- Décret n°93-743 du 29 mars 1993, modifié par le décret n°2006-881 du 17 juillet 2006, définit la nomenclature des opérations soumises à déclaration et autorisation. La nomenclature constitue une grille de lecture à multiples entrées du ré-

gime de police auquel est soumise une opération. De ce fait, un même projet peut relever de plusieurs rubriques. S'il se trouve soumis à des rubriques relevant du régime d'autorisation et de régime de la déclaration, il faudra retenir le plus restrictif qui est donc l'autorisation.

- Ordonnance n°2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets simplification des polices de l'eau et du milieu aquatique.

Articles dans le code de l'environnement :

- Articles L.211-1 à L.211-14, L.214-1 à L.214-6, L.216-1 à L.216-2
- Articles R.214-1 à R.214-56
- Dans le code d'expropriation (pour la procédure d'enquête publique) : articles R.11-1 à R.11-4.

Milieux naturels concernés :

Un document d'incidences au titre de la loi sur l'eau est nécessaire pour les Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagements (IOTA) impactant les milieux aquatiques lorsqu'au moins un de ses impacts figure dans la nomenclature « eau » (Art. R. 214-1 annexes, CE). Cette nomenclature recense par ailleurs les milieux naturels faisant l'objet de la procédure. Cette liste est relativement précise dans l'explicitation des milieux concernés, et croise d'ailleurs les termes utilisés dans l'article L.211-1 CE qui définit les milieux à préserver au titre de la préservation de la ressource en eau : « *écosystèmes aquatiques* », « *sites et des zones humides* », « *eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales* », « *continuité écologique* », « *vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole* ». Ces éléments donnent une vision extensive du terme « milieu aquatique », non limitée au strict cours d'eau et à la faune piscicole.

Par contre, les articles L.214-1 CE et suivants, concernant le régime d'autorisation ou de déclaration, sont plus limitatifs: « *Sont soumis aux dispositions des articles L.214-2 à L.214-6 les installations [...] entraînant une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants.* » (Art. L.214-1 CE)

Sont soumis à autorisation les IOTA « susceptibles de[...]porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique notamment au peuplement piscicole. » (Art. L 214-3 CE)

Les services de l'État impliqués dans la procédure

- La « police de l'eau » pour l'instruction, le suivi et la révision des dossiers. Ce rôle peut être assuré par divers services. La MISE, Mission Inter-Services de l'Eau, regroupe l'ensemble des services de l'État et des établissements publics du département qui interviennent directement dans le domaine de l'eau (ONEMA, DDEA, DREAL, Agences de l'eau...). Elle coordonne les interventions de police et de gestion des eaux. La gendarmerie et les maires sont compétents pour constater les infractions et les pollutions.
- L'Onema (Office national de l'eau et des milieux aquatiques) est chargé d'émettre des avis techniques aux services en charge de l'instruction des dossiers d'autorisation, de déclaration, de la réglementation, des interventions sur le milieu, et de faire des contrôles sur le terrain.

- Les DREAL coordonnent la police de l'eau au niveau régional.
- Le Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques (CODERST) est une instance de consultation et de conseil pour la prise de décision du Préfet. Elle émet donc un avis simple. Le CODERST est composé de la Préfecture et de personnes extérieures comme les conseillers généraux, maires, représentants du monde professionnel, etc.
- Le Préfet de département pour l'autorisation.
- L'autorité environnementale quand le dossier loi sur l'eau est joint au dossier d'étude d'impact.

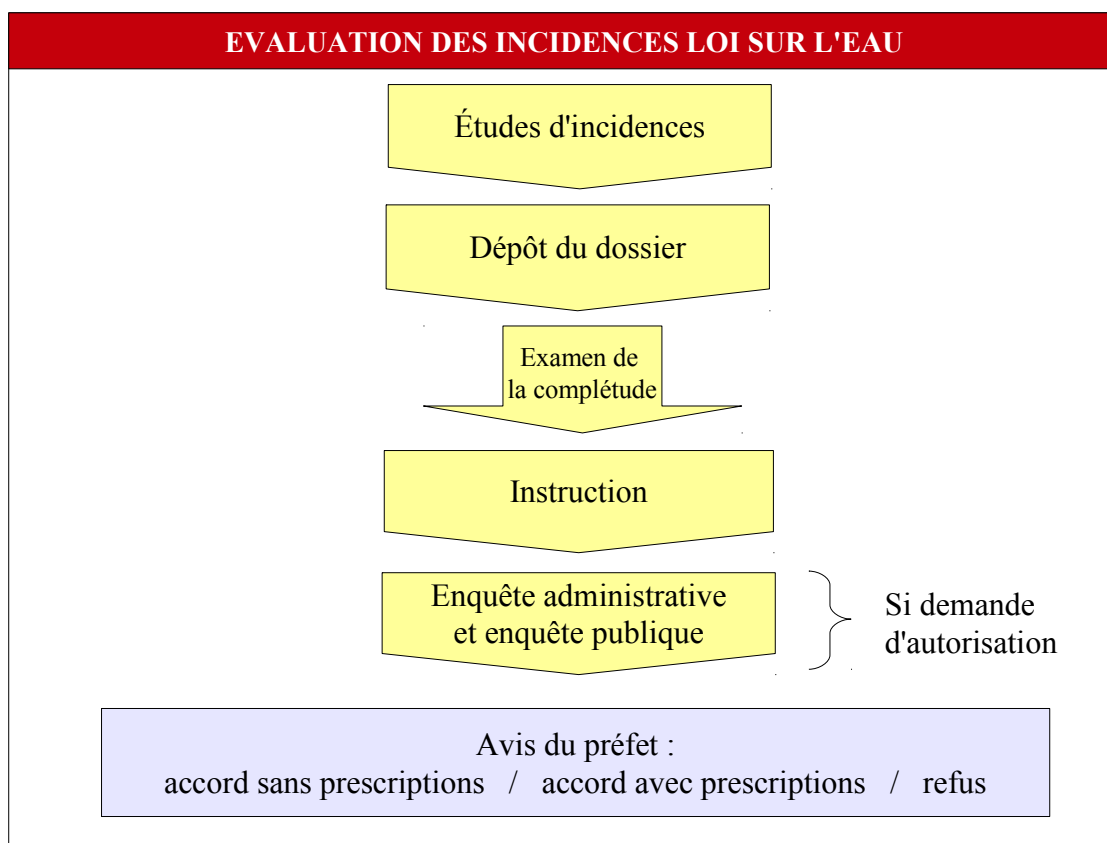
Déroulement simplifié de la procédure :

Procédure de déclaration :

- 1) **Dépôt du dossier** rédigé par le MOA ou le pétitionnaire au Guichet unique de l'eau de chacun des départements concernés
- 2) Examen de la complétude du dossier.
- 3) Si le dossier est complet, le préfet délivre un récépissé de déclaration. Ceci amorce le compte à rebours des 2 mois de délai durant lequel le service instructeur demande des compléments et donne un avis.
- 4) Le service chargé de la police de l'eau examine le document d'incidences (régularité, contenu). Dans le délai de 2 mois, le service instructeur donne son avis.
- 5) **Décision du préfet de département** : accord avec ou sans prescriptions, ou opposition à déclaration. Validation par récépissé de déclaration.

Procédure d'autorisation :

- 1) **Dépôt du dossier** rédigé par le MOA ou le pétitionnaire au Guichet unique de l'eau de chacun des départements concernés
- 2) Examen de la complétude du dossier.
- 3) **Enquête publique** associée à une **enquête administrative** auprès des conseils municipaux du périmètre d'étude, du gestionnaire du domaine public fluvial, du comité permanent des barrages et de la mission déléguée de bassin. Information à la Commission Locale de l'Eau. (Si l'administration ne lance pas cette étape au cours des 6 mois suivants la deuxième étape, le refus est tacite.)
- 4) Examen du dossier d'enquête, du rapport de présentation et des avis émis par le CODERST. **Décision du préfet de département** : accord avec ou sans prescriptions, ou refus
- 5) Signature de l'**arrêté préfectoral**.



CETE de Lyon

Si le préfet s'oppose à la déclaration ou l'autorisation, il doit motiver son avis. Il peut refuser de manière radicale, notamment lors d'un non-respect du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) ou du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). (Art. L.214-3 CE). S'il demande des prescriptions, il s'agit alors d'un accord à condition de respecter les prescriptions.

Par ailleurs, à compter du 1er janvier 2014, en application des objectifs et des orientations du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, sur les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux classés au titre du I de l'article L. 214-17, l'autorisation pourra être modifiée dès que le fonctionnement des ouvrages ou des installations ne permet pas la préservation des espèces migratrices vivant alternativement en eau douce et en eau salée. (Art. L.214-3,4 CE)

Concernant les mesures d'évitement, réduction et compensation :

Niveau de précision

Les dossiers d'incidences au titre de la loi sur l'eau comportent selon le R.214-6 CE:
« 2° L'emplacement sur lequel l'installation, l'ouvrage, les travaux ou l'activité doivent être réalisés ;

3° La nature, la consistance, le volume et l'objet de l'ouvrage, de l'installation, des travaux ou de l'activité envisagés, ainsi que la ou les rubriques de la nomenclature dans lesquelles ils doivent être rangés ;

4° Un document :

a) *Indiquant les incidences directes et indirectes, temporaires et permanentes, du projet sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en fonction des procédés mis en œuvre, des modalités d'exécution des travaux ou de l'activité, du fonctionnement des ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou affectées et compte tenu des variations saisonnières et climatiques ;*

b) *Précisant s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées.*

5° *Les moyens de surveillance prévus et, si l'opération présente un danger, les moyens d'intervention en cas d'incident ou d'accident ;*

6° *Les éléments graphiques, plans ou cartes utiles à la compréhension des pièces du dossier, notamment de celles mentionnées aux 3° et 4°.* »

ainsi que divers compléments pour certains ouvrages spécifiques, situés hors du cadre de notre étude.

Ainsi les éléments nécessaires à la constitution de ce dossier, dans le cas des infrastructures linéaires, nécessitent une connaissance du projet semblable à celle nécessaire à l'élaboration de l'étude d'impact. S'il n'est pas clarifié spécifiquement un niveau de précision pour les mesures correctives ou compensatoires, la mention à des moyens de surveillance indique cependant que les engagements attendus dans cette procédure sont détaillés.

Inscription des mesures dans la décision

Si le projet risque de causer des dommages non négligeables sur les milieux aquatiques, le préfet peut exiger la mise en place de mesures, qu'il formule sous forme de préconisations lors de son accord et dans son arrêté préfectoral.

« *Les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1[...] sont fixés par l'arrêté d'autorisation et, éventuellement, par des actes complémentaires pris postérieurement.* » (Art. L. 214-3 CE).

Suivi des mesures

C'est l'arrêté d'autorisation qui « *fixe les moyens d'analyse, de mesure et de contrôle de l'ouvrage, de l'installation, des travaux ou de l'activité et de surveillance de leurs effets sur l'eau et le milieu aquatique, ainsi que les conditions dans lesquelles leurs résultats sont portés à la connaissance du préfet.* » (Art. R.214-16 CE)

« *L'autorisation peut être retirée ou modifiée, sans indemnité de la part de l'État exerçant ses pouvoirs de police* » dans divers cas. (Art. L.214-4 CE)

Le chapitre 6 du Titre II du code de l'environnement fixe les sanctions administratives et pénales en matière de police de l'eau :

« *Lorsque des installations ou ouvrages sont exploités ou que des travaux ou activités sont réalisés sans avoir fait l'objet de l'autorisation ou de la déclaration requise par l'article L. 214-3, l'autorité administrative met en demeure l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire de régulariser sa situation dans un délai qu'elle détermine en déposant, suivant le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration. Elle peut, par arrêté motivé, édicter des mesures conservatoires et, après avoir invité l'intéressé à faire connaître ses observations, suspendre l'exploitation des installations ou ouvrages ou la réalisation des travaux ou activités jusqu'au dépôt de la déclaration ou jusqu'à la décision relative à la demande d'autorisation.*

Si l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire ne défère pas à la mise en demeure de régulariser sa situation ou si sa demande d'autorisation est rejetée, l'autorité

compétente ordonne la fermeture ou la suppression des installations ou ouvrages, la cessation définitive des travaux ou activités. Si l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire n'a pas obtempéré dans le délai imparti, l'autorité compétente fait application des procédures prévues aux 1° et 2° de l'article L. 216-1. L'autorité administrative, après en avoir préalablement informé le procureur de la République, peut faire procéder par un agent de la force publique à l'apposition des scellés sur des installations, ouvrages ou matériels utilisés pour des travaux ou activités, maintenus en fonctionnement, soit en infraction à une mesure de suppression, de fermeture ou de suspension prise en application des articles L. 214-3 et L. 216-1 ou des deux premiers alinéas du présent article, soit en dépit d'un refus d'autorisation. » (Art. L.216-1-1 CE)

« La modification des prescriptions applicables à l'installation peut être demandée par le déclarant postérieurement au dépôt de sa déclaration au préfet qui statue par arrêté. » (Art. R.214-39)

1.1.4 - La demande de dérogation pour les espèces protégées

Les espèces, leur biologie, leur aire de répartition, leurs interactions, sont sensibles aux modifications de l'environnement. Certaines espèces sont plus vulnérables que d'autres à ces changements et nécessitent une attention particulière pour garantir leur préservation. Dès la fin des années 70, des espèces dites « protégées » sont soumises à un suivi spécifique et à des atteintes limitées.

La directive « Habitats » a grandement renforcé ce dispositif en 1992 et a demandé la mise en place de procédures spécifiques pour garantir le maintien des espèces protégées dans un état de conservation favorable dans leur aire de répartition naturelle. En complément, les États peuvent prendre des arrêtés protégeant des espèces sur leur territoire à des niveaux plus fins (au niveau national, régional voire départemental en France).

Les textes fondateurs :

Directives européennes :

- Convention de Bonn du 23 juin 1979 relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage.
- Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.
- Directive Oiseaux n°79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 modifiée concernant la conservation des oiseaux sauvages, articles 4, 5 et 9.
- Directive Habitats n°92/43/CEE du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages (plus particulièrement articles 12, 13 et 16, annexe IV).

Textes nationaux :

- Loi relative à la protection de la nature, du 10 juillet 1976 : instaure la protection de certaines espèces, pour des raisons d'intérêt scientifique ou de protection du patrimoine biologique.
- Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, qui cadre les dérogations espèces protégées en modifiant l'article L.411-2 CE

- Décret n°2007-15 du 4 janvier 2007 relatif aux espèces animales non domestiques ainsi qu'aux espèces végétales non cultivées
- Arrêté du 28 mai 2009 modifiant l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations espèces protégées
- Arrêté du 20 janvier 1982 modifié relatif à la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire national (complété par des arrêtés régionaux)
- Arrêté du 8 décembre 1988 fixant la liste des poissons protégés
- Arrêté du 22 décembre 1999 fixant les conditions de demande et d'instruction des autorisations exceptionnelles concernant les spécimens d'espèces protégées
- Arrêté du 18 janvier 2000 relatif à la protection des écrevisses autochtones modifiant l'arrêté du 21/07/1983
- Arrêté du 23 octobre 2005 fixant la liste des tortues marines protégées
- Arrêté du 29 juillet 2005 fixant la liste des mammifères marins protégés modifiant l'arrêté du 27/07/1995
- Arrêté du 23 avril 2007 sur les insectes protégés
- Arrêté du 23 avril 2007 sur les mollusques protégés
- Arrêté du 23 avril 2007 sur les mammifères protégés
- Arrêté du 19 novembre 2007 modifiant l'arrêté du 22 juillet 1993 fixant la liste des amphibiens et des reptiles protégés
- Arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection

Articles dans le code de l'environnement :

- Articles L.411-1 à L.411-6.
- Articles R.411-1 à R.411-14, R.412-1 à R.412-7.

Milieux naturels concernés

L'article L.411-1 du CE prévoit à la fois la protection des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées (« *destruction, enlèvement, perturbation intentionnelle, mutilation, cueillette...* ») et de leurs milieux associés (« *destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces animales ou végétales* »).

Les milieux particuliers des espèces sont définis par groupe d'espèces dans différents arrêtés ministériels et regroupent globalement les aires de repos et de reproduction. Au vu de la variété d'espèces protégées et de leur milieu particulier, tous les milieux naturels voire certains milieux agricoles ou forestiers sont concernés.

A noter que cette procédure protège un milieu donné au titre de son intérêt pour une espèce mais qu'elle ne protège pas intrinsèquement tel ou tel type de milieu. A ce titre, l'atteinte à un habitat prioritaire de la directive Habitat, en dehors d'un site Natura 2000, ne bénéficie d'aucune procédure particulière.

Les services de l'État impliqués dans la procédure

- Les services « nature » des DREAL pour l'analyse des dossiers, un avis local, et/ou une préparation d'autorisation
- Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel (CSRPN) pour un avis sur la dérogation, mais de manière facultative à la demande de la DREAL
- Conservatoire botanique national pour un avis sur la dérogation, mais de manière facultative à la demande de la DREAL
- experts du Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) pour un avis

consultatif sur dossiers

- DGALN / DEB pour le secrétariat et le traitement des dossiers
- Commission faune/flore/ plénière CNPN pour un avis consultatif sur saisine de l'expert
- Préfet de département pour les autorisations locales
- Ministère en charge de l'écologie pour les autorisations ministérielles

Déroulement de la procédure :

1) Dépôt d'un dossier de demande de dérogation en préfecture et en DREAL.
La préfecture saisit la DREAL pour instruction.

2) Instruction de la DREAL.

Elle peut solliciter toute observation d'expert qui lui semblerait nécessaire. Dans le cas des espèces végétales, la DREAL saisit, lorsqu'elle le souhaite, le Conservatoire Botanique pour avis. Un groupe de travail du Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel peut également être sollicité pour certains dossiers.

3) Transmission du dossier au ministère en charge de l'environnement avec l'avis de la DREAL pour saisine du Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) sous couvert du préfet de département.

4) Avis de l'expert faune et/ou flore du CNPN. En cas de nécessité, ceux-ci sollicitent les commissions faune et/ou flore du CNPN, voire la commission plénière .

5) Délivrance de dérogation

- Pour la liste des 37 espèces menacées d'extinction (*liste figurant à l'article 1 de l'arrêté du 9 juillet 1999 modifiée par l'arrêté du 27 mai 2009*), le ministre prend la décision d'octroi de dérogation par arrêté ministériel (*Art. R 411-8 du code de l'environnement*).

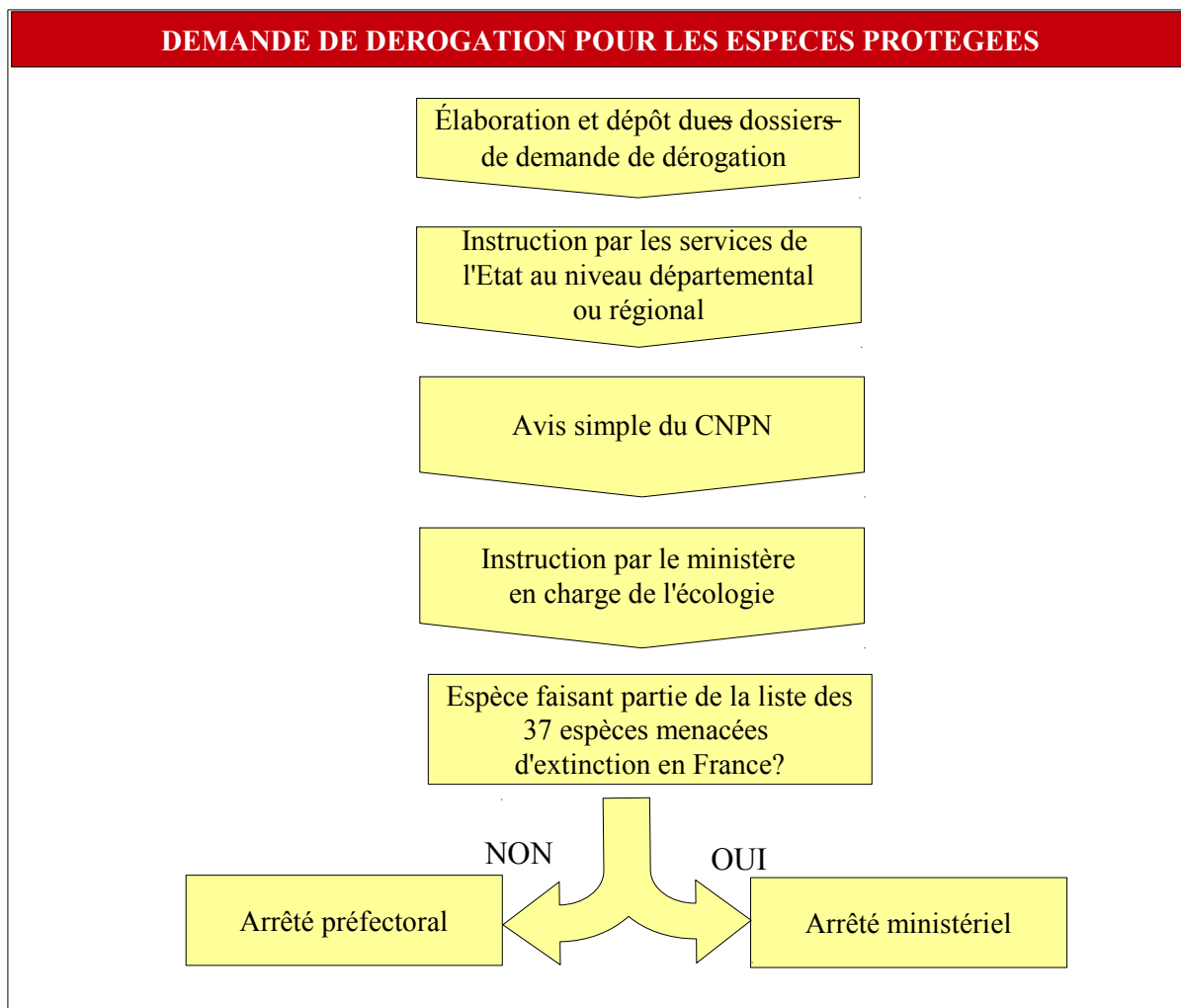
- Pour les autres espèces, le ministère en charge de l'écologie transmet l'avis au Préfet, sur la base duquel il prendra sa décision. Elle peut aboutir soit à un refus, soit à un avis favorable avec prescriptions techniques, soit à un avis sans réserve.

La délivrance de dérogations à la protection stricte des espèces protégées est soumise aux conditions suivantes :

- il n'existe pas d'autre solution satisfaisante,
- la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle,
- et notamment dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement. (Art. L.411-2 CE).

C'est le cas par exemple pour les infrastructures linéaires.

Un projet ne relevant pas de raisons impératives d'intérêt public majeur ne peut déroger au principe de protection stricte des espèces protégées.



CETE de Lyon

Concernant les mesures d'évitement, réduction et compensation :

Degré de précision attendu

L'arrêté ministériel du 19 février 2007, fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations, détaille le contenu d'une demande de dérogation.

Chaque dossier nécessite d'expliquer :

« - le programme d'activité dans lequel s'inscrit la demande, de sa finalité et de son objectif;

[...]

- s'il y a lieu, les mesures d'atténuation ou de compensation mises en œuvre, ayant des conséquences bénéfiques pour les espèces concernées ;

- la qualification des personnes amenées à intervenir ;

- le protocole des interventions : modalités techniques, modalités d'enregistrement des données obtenues ;

- les modalités de compte rendu des interventions. »

Des formulaires (Cerfa n°13617*01, n°13616*01, et n°13614*01) de demande de dérogation à la protection des espèces cadrent les demandes vers les exigences de contenu énoncées ci-dessus.

Inscription des mesures dans la décision

L'autorité décisionnaire explicite dans son autorisation de dérogation à la protection stricte des espèces protégées, « les mesures d'atténuation ou de compensation mises en œuvre ». L'autorisation précise de plus les modalités d'exécution des opérations autorisées et désigne le bénéficiaire exclusif de la dérogation : « les dérogations [...] sont incessibles. Elles précisent les conditions d'exécution de l'opération concernée. » (R.411-11 CE)

Suivi des mesures

L'article L.415-1 du code de l'environnement définit les personnes habilitées à « constater des infractions aux dispositions des articles L. 411-1, L. 411-2, L. 411-3 ».

Des sanctions sont par ailleurs prévues lorsqu'on :

« - porte atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques, à l'exception des perturbations intentionnelles ;
- porte atteinte à la conservation d'espèces végétales non cultivées ;
- porte atteinte à la conservation d'habitats naturels ;
- détruit, altère ou dégrade des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que de prélever, détruire ou dégrader des fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites. » (Art. L.415-3 et 4 CE)

Par ailleurs, « les dérogations mentionnées aux articles R. 411-6 à R. 411-8 peuvent être suspendues ou révoquées, le bénéficiaire entendu, si les conditions fixées ne sont pas respectées. » (R.411-12 CE)

1.1.5 - La demande d'autorisation de défrichement

Les boisements sont une ressource sensible tant au niveau écologique, social ou économique. Aussi, tout défrichement (sauf exceptions), quelle qu'en soit la superficie et le propriétaire, est soumis à autorisation préfectorale préalable, aux termes des articles du code forestier :

- L.311-1 : « nul ne peut user du droit de défricher ses bois sans avoir préalablement obtenu une autorisation » ;
- L.312-1 : « les collectivités (communes, sections de commune,...), ne peuvent faire aucun défrichement de leurs bois sans une autorisation expresse et spéciale ministérielle (préfectorale pour moins d'un hectare) ».

L'article L311-1, issu de la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001, a par ailleurs renouvelé la définition du défrichement sans toutefois en changer la signification profonde. Pour cela il détermine deux critères qui, réunis, impliquent le défrichement. Il s'agit de la destruction de l'état boisé et de la suppression de la destination forestière de la parcelle. La coupe, voire l'arrachage d'un boisement ne suffisent donc pas pour établir le défrichement car le reboisement reste possible dans le cadre des procédures autorisées.

Sont également qualifiées de défrichement les opérations qui entraînent à terme la disparition de l'état boisé sans destruction immédiate du peuplement ligneux. Il s'agit par exemple du parage d'animaux, de l'installation d'un camping sous bois ou d'aménagements touristiques qui entraîneront le tassement et la dégénérescence des

arbres ou du taillis (*peu concerné dans le cas de la présente étude*).

Les textes fondateurs :

Textes européens :

La Déclaration générale et les quatre Résolutions d'Helsinki de 1993 reflètent les approches de l'Europe à l'égard de questions environnementales globales, notamment la promotion de la gestion durable des forêts et la conservation de la diversité biologique.

Textes nationaux :

- Loi n°85-1273 du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt
- Loi n°92-613 du 6 juillet 1992 modifiant le code forestier, ajoute la protection contre les incendies comme motif d'opposition au défrichement
- Loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt modifie les articles relatifs au défrichement du code forestier
- Décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 : il imposait une étude d'impact pour les défrichements à des fins industrielles ou d'urbanisation, alors qu'une notice d'impact devait être jointe à la demande dans les autres cas, quelle que soit la superficie à défricher. Le décret n° 93-245 du 25 février 1993 a modifié ce dernier afin de rapprocher les seuils au-delà desquels une étude d'impact doit être présentée et une enquête publique diligentée.
- Décret n°85-453 du 23 avril 1985 : une enquête publique doit être organisée dès lors que la demande de défrichement s'insère dans une opération nécessitant des défrichements d'une surface égale ou supérieure à 25 ha, ce dernier seuil étant abaissé à 10 ha dans les communes dont le taux de boisement a été reconnu inférieur à 10 % par arrêté préfectoral.
- Décret n° 2003-767 du 1er août 2003
- Décret n°2006-871 du 12 juillet 2006 modifie certaines dispositions réglementaires du code forestier
- Décret n° 2010-368 du 13 avril 2010
- Décret n° 2012-836 du 29 juin 2012

Articles du code forestier :

- Articles L.214-13
- Articles R.214-30 à R.214-31

NB : Le code de l'urbanisme contient le régime des « espaces boisés classés » (Art. L. 130-1 et suiv.). Ce régime vient compléter le code forestier par des règles d'autorisation de coupe qui peuvent ne concerner qu'un seul arbre ; le code forestier quant à lui n'est applicable qu'à partir d'une surface variant par département et pouvant être comprise entre 0,5 et 4 hectares (Art. L. 311-2 CF).

Milieux naturels concernés :

La réglementation définit le défrichement comme étant « toute opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière ou entraînant indirectement ou à terme les mêmes conséquences » (Art. L311-1 CF). Une coupe rase ne constitue pas en soi un défrichement, notamment si elle est suivie de régénération naturelle ou artificielle, ou s'il y a rejet de souche (la qualité du reboisement n'est pas prise en compte).

Toute opération considérée comme défrichement par la réglementation nécessite l'obtention d'une autorisation préalable de l'administration, sauf si elle constitue la

conséquence indirecte d'opérations entreprises en application d'une servitude d'utilité publique (distribution d'énergie par exemple).

- Pour les bois des collectivités ou établissements publics, il faut toujours une autorisation pour réaliser un défrichement;
- Pour les bois privés, dans quelques cas particuliers, l'autorisation n'est pas nécessaire. Il s'agit notamment des :
 - bois de superficie inférieure à un seuil compris entre 0,5 et 4 hectares, fixé par département ou partie de département par le représentant de l'Etat dans le département, sauf s'ils font partie d'un autre bois dont la superficie, ajoutée à la leur, atteint ou dépasse le seuil fixé selon les modalités précitées ;
 - parcs ou jardins clos et attenants à une habitation principale, lorsque l'étendue close est inférieure à 10 hectares. Toutefois, lorsque les défrichements projetés dans ces parcs sont liés à la réalisation d'une opération d'aménagement prévue au titre Ier du livre III du code de l'urbanisme ou d'une opération de construction soumise à autorisation au titre de ce code, cette surface est abaissée à un seuil compris entre 0,5 et 4 hectares, fixé par département ou partie de département par le représentant de l'État dans le département.

Services impliqués dans la procédure :

- Le Préfet de département pour autorisation
- La DDT(M) pour instruction et analyse du dossier
- L'Autorité environnementale compétente dans le cas d'une procédure « car par cas »

Déroulement de la procédure :

1) Dépôt du dossier de demande d'autorisation

La demande d'autorisation de défrichement prend forme d'un document unique Cerfa (n°13632*01). Elle est adressée par lettre recommandée avec accusé de réception au préfet du département où sont situés les terrains à défricher, ou bien déposée contre récépissé à la préfecture de ce département.

La demande d'autorisation est accompagnée d'un dossier qui comporte les pièces justifiant de l'accord du propriétaire des terrains en cause, un extrait de la matrice cadastrale pour les parcelles concernées, un plan cadastral faisant apparaître les parcelles ou parties de parcelles à défricher, un plan de repérage, un tableau de ventilation des surfaces à défricher par parcelles cadastrales le cas échéant, une étude d'impact.

2) Instruction de la DDT(M)

L'instruction de la demande est confiée à la DDT(M).

Lorsque la DDT(M) estime, compte tenu des éléments du dossier, qu'une **reconnaissance de l'état et de la situation des bois** est nécessaire, le Préfet porte le délai d'instruction à 6 mois et en informe le demandeur dans les 2 mois suivant la réception du dossier complet. Huit jours au moins avant la date fixée pour l'opération de reconnaissance, le Préfet en informe le demandeur par lettre recommandée.

Lorsque le défrichement doit porter sur plus de 25 hectares d'un seul tenant ou sur plus de 10 hectares dans une commune où le taux de boisement est inférieur à 10%, une **enquête publique** est nécessaire.

La DDT(M) transmet sa proposition de décision au Préfet.

- *Pour les bois des particuliers*, à défaut de décision du Préfet notifiée dans un

délai de 2 mois suivant la réception du dossier complet, la demande d'autorisation de défrichement est réputée acceptée² (**accord tacite**).

- Pour les bois des collectivités relevant du régime forestier, l'autorisation est accordée par le Préfet après **avis de l'Office National des Forêts**. A défaut de décision du Préfet dans un délai de 2 mois suivant la réception du dossier complet, la demande d'autorisation est réputée rejetée (**refus tacite**).

3) Décision du Préfet

La décision peut prendre trois formes : accord sans conditions, accord avec prescriptions de mesures compensatoires ou refus.

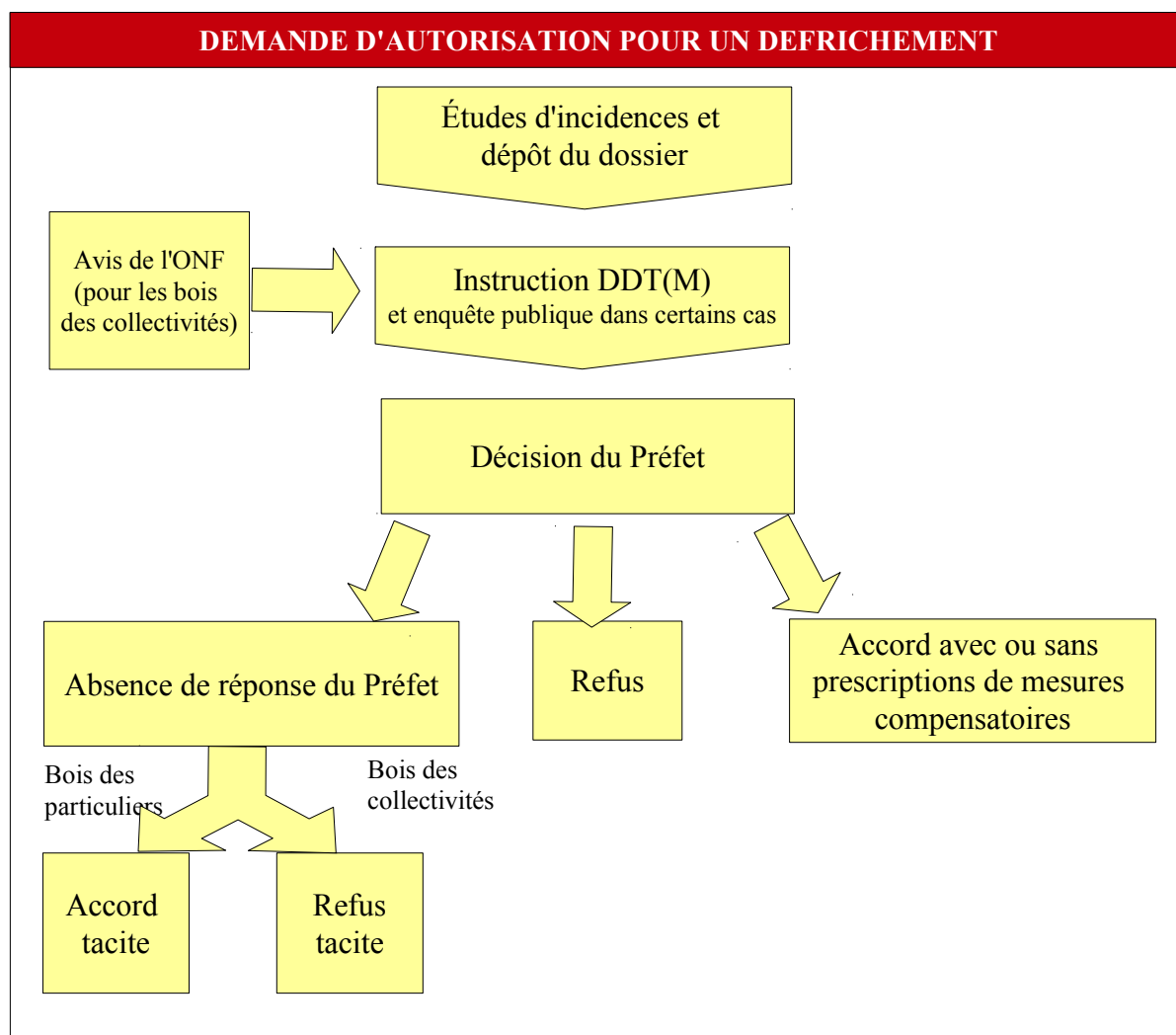
Le refus est prononcé « lorsque la conservation des bois ou des massifs qu'ils complètent, ou le maintien de la destination forestière des sols, est reconnu nécessaire :

- Au maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes ;
- A la défense des sols contre les érosions et envahissements des fleuves, rivières ou torrents ;
- A l'existence des sources, cours d'eau et zones humides et plus généralement à la qualité des eaux ;
- A la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et les envahissements de sable ;
- A la défense nationale ;
- A la salubrité publique ;
- A la valorisation des investissements publics lorsque les bois ont bénéficié d'aides publiques à la constitution ou à l'amélioration des peuplements forestiers ;
- A l'équilibre biologique d'une région ou d'un territoire présentant un intérêt remarquable du point de vue de la préservation des espèces animales ou végétales et de l'écosystème et au bien-être de la population ;
- A la protection des personnes, des biens et de l'ensemble forestier dans le ressort duquel ils sont situés contre les risques naturels, et notamment les incendies. » (Art. L.311-3 CF)

Dans le cas d'un rejet ou lorsque l'autorisation est subordonnée au respect de certaines conditions, le préfet notifie ce procès-verbal par lettre recommandée au demandeur (et également au propriétaire s'il n'est pas le demandeur) qui est invité à formuler ses observations dans un délai de quinze jours.

NB : Pour les bois des particuliers, l'autorisation est délivrée pour une durée de 5 ans (durée pouvant être portée à 30 ans lorsque le défrichement a pour objet l'exploitation d'une carrière). Pour les bois des collectivités, aucune limite de validité ne s'applique aux autorisations de défrichement délivrées. (Art. L.311-1 CF)

² excepté pour les défrichements soumis à enquête publique au titre du code de l'environnement et pour les défrichements entrepris dans le cadre d'exploitation de carrières en application du titre 1^{er} du livre V du code de l'environnement qui ne peuvent faire l'objet que de décision expresse.



CETE de Lyon

L'autorisation est nécessaire pour pouvoir obtenir le permis de construire.
Si l'opération est soumise à d'autres procédures, l'obtention de l'autorisation de défrichage doit se faire préalablement à l'obtention de toute autre autorisation (excepté l'aménagement foncier agricole et forestier). (Art. L.311-5 du code forestier)

Concernant les mesures d'évitement, réduction et compensation :

Niveau de précision

Pour tout type de défrichage, les mesures à respecter pour pouvoir obtenir l'autorisation sont les suivantes :

« L'autorité administrative peut subordonner son autorisation au respect d'une ou plusieurs des conditions suivantes :

1° La conservation sur le terrain de réserves boisées suffisamment importantes pour remplir les rôles utilitaires définis à l'article L. 311-3 ;

2° L'exécution de travaux de reboisement sur les terrains en cause ou de boisement ou reboisement sur d'autres terrains, pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie le cas échéant d'un coefficient multiplicateur compris entre 2 et 5, déterminé en fonction du rôle écologique ou social des bois visés par le défrichage.

Le cas échéant, le représentant de l'État dans le département pourra imposer que le boisement compensateur soit réalisé dans la même région forestière ou dans un secteur écologiquement ou socialement comparable ;

3° La remise en état boisé du terrain lorsque le défrichement a pour objet l'exploitation du sous-sol à ciel ouvert ;

4° L'exécution de travaux du génie civil ou biologique visant la protection contre l'érosion des sols des parcelles concernées par le défrichement ;

5° L'exécution de travaux ou mesures visant à réduire les risques naturels, notamment les incendies et les avalanches.

En cas de prescription de la mesure visée au 2°, le demandeur qui ne souhaite pas réaliser par lui-même des travaux de boisement ou de reboisement peut proposer de s'acquitter de ses obligations soit par le versement à l'État, dans les conditions prévues à l'article L. 131-2, d'une indemnité équivalente en vue de l'achat par l'État de terrains boisés ou à boiser, soit par la cession à l'État ou à une collectivité territoriale de terrains boisés ou à boiser, susceptibles de jouer le même rôle écologique et social. »

(Art. L.311-4 CF)

L'autorité administrative doit donc exiger le respect de ces conditions avant d'autoriser tout défrichement.

Inscription des mesures dans la décision

Le respect des mesures citées ci-dessus conditionne l'autorisation du défrichement (Art. L.311-4 du code forestier).

Par ailleurs, « l'autorité administrative peut subordonner son autorisation au respect d'une ou plusieurs des conditions suivantes :

1° La conservation sur le terrain de réserves boisées suffisamment importantes pour remplir les rôles utilitaires définis à l'article L. 311-3 ;

2° L'exécution de travaux de reboisement sur les terrains en cause ou de boisement ou reboisement sur d'autres terrains, pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie le cas échéant d'un coefficient multiplicateur compris entre 2 et 5, déterminé en fonction du rôle écologique ou social des bois visés par le défrichement. Le cas échéant, le représentant de l'État dans le département pourra imposer que le boisement compensateur soit réalisé dans la même région forestière ou dans un secteur écologiquement ou socialement comparable ;

3° La remise en état boisé du terrain lorsque le défrichement a pour objet l'exploitation du sous-sol à ciel ouvert ;

4° L'exécution de travaux du génie civil ou biologique visant la protection contre l'érosion des sols des parcelles concernées par le défrichement ;

5° L'exécution de travaux ou mesures visant à réduire les risques naturels, notamment les incendies et les avalanches. » (Art. L.311-4 CF)

Suivi des mesures

Un suivi de l'opération est programmé. Des sanctions peuvent également être données.

« En cas d'infraction aux dispositions de l'article L. 311-1, le propriétaire est condamné à une amende calculée à raison de 150 euros par mètre carré de bois défriché. [...] Le propriétaire doit, en outre, s'il en est ainsi ordonné par l'autorité administrative, rétablir les lieux en nature de bois dans le délai que fixe cette autorité. Ce délai ne peut excéder trois années. » (Art. L.313-1 CF)

Cependant il n'est pas précisé de suivi spécifique aux mesures d'insertion. (Art. L.313-1 à L.313-7 du code forestier).

1.2 - L'analyse technique du recoupement entre procédures

Le décryptage réglementaire de chaque procédure, bien que nécessaire pour avoir une vision globale de celle-ci, ne suffit pas pour comprendre leur articulation autour de la prise en compte des milieux naturels. Une analyse comparative s'impose, pour saisir les caractéristiques propres à chacune, appréhender les liens qui existent entre elles, et les replacer chronologiquement dans la vie d'un projet d'infrastructure linéaire.

Leurs spécificités portent sur leur champ d'application en terme de milieux naturels, les acteurs impliqués dans l'instruction, ou encore sur les exigences concernant le contenu des dossiers. Néanmoins, de nombreux chevauchements apparaissent tant sur les plans techniques qu'administratifs.

Les parties suivantes 1.2 et 1.3 nous permettront de comprendre comment les réglementations spécifiques aux milieux naturels se complètent et se recourent.

1.2.1 - Recouvrements des milieux naturels concernés

Le tableau suivant reprend les résultats de la partie précédente concernant les milieux naturels. Il permet d'avoir une vision comparative des différents milieux pour lesquels s'appliquent les procédures étudiées.

EIE	Natura 2000	Loi sur l'eau	Espèces protégées	Défrichement
–L'ensemble des milieux, la fonctionnalité globale de l'environnement et plus précisément : – la flore, – la faune, – l'eau, – le sol, – l'interaction entre les facteurs visés – les corridors écologiques et les déplacements de la faune	– Site Natura 2000 : habitats naturels ou espèces des Directives Oiseaux et Habitat ayant nécessité la désignation d'un périmètre spécifique pour assurer un état de conservation satisfaisant –ces habitats et espèces sont listés dans l'arrêté de désignation du site (et à défaut le Formulaire Standard de Donnée) et le périmètre du site est cartographié dans le document d'objectif du site Natura 2000	Milieux aquatiques et plus précisément : –eaux superficielles, – eaux souterraines, – eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, – écosystèmes aquatiques, – zones humides, – continuité écologique au sein des bassins hydrographiques, – vie biologique du milieu récepteur, spécialement de la faune piscicole et conchylicole	–espèces animales /végétales protégées au niveau national, régional et départemental –milieux de ces espèces	– milieux boisés (particuliers et domaniaux)

Il en ressort que certaines procédures ont une entrée par types de milieu (tous milieux (EIE), milieu forestier (défrichement), milieu aquatique (loi sur l'eau)), mais que la définition des milieux visés dans le cadre réglementaire de chaque procédure est ensuite variable en degré de précision. Par exemple, la procédure loi sur l'eau détaille assez finement ce qui rentre dans la description du milieu aquatique.

Cette entrée par « milieu » implique des recouvrements entre les procédures. Au delà de l'étude d'impact, qui par définition a une vision globale de l'environnement, certains milieux tels les forêts alluviales, ont des caractéristiques boisées et aquatiques et relèvent donc de plusieurs procédures.

Se superpose ensuite une entrée qualitative liée à la valeur patrimoniale intrinsèque de certaines espèces. Ces espèces et leurs habitats peuvent être protégés au sein d'une zone géographique bien déterminé (Natura 2000 - annexe I de la directive « oiseaux » et annexe I et II de la directive « habitat ») ou en dehors de toute localisation particulière (protection stricte des espèces et de leur habitat particulier).

A ce titre, il existe un recouvrement entre ces deux périmètres réglementaires, puisque les espèces suivies dans le cadre de sites Natura 2000 (annexes II de la directive « habitat ») sont en très grande majorité des espèces protégées, au niveau européen, également en dehors des sites (annexe IV de la directive « habitat »). Ainsi pour un site Natura 2000 impacté (dédié à certaines espèces), l'étude d'incidences Natura 2000 n'affranchit pas un maître d'ouvrage de la procédure de demande de dérogation au titre des espèces protégées présentes.

A noter que les habitats de l'annexe I de la directive « habitat », comme indiqué précédemment, ne sont protégés que dans les sites Natura 2000, mais pas en dehors de ceux-ci. Par ailleurs, la protection stricte des espèces protégées s'applique également à des espèces protégées au niveau national voire régional et départemental mais non protégées dans le cadre des directives européennes .

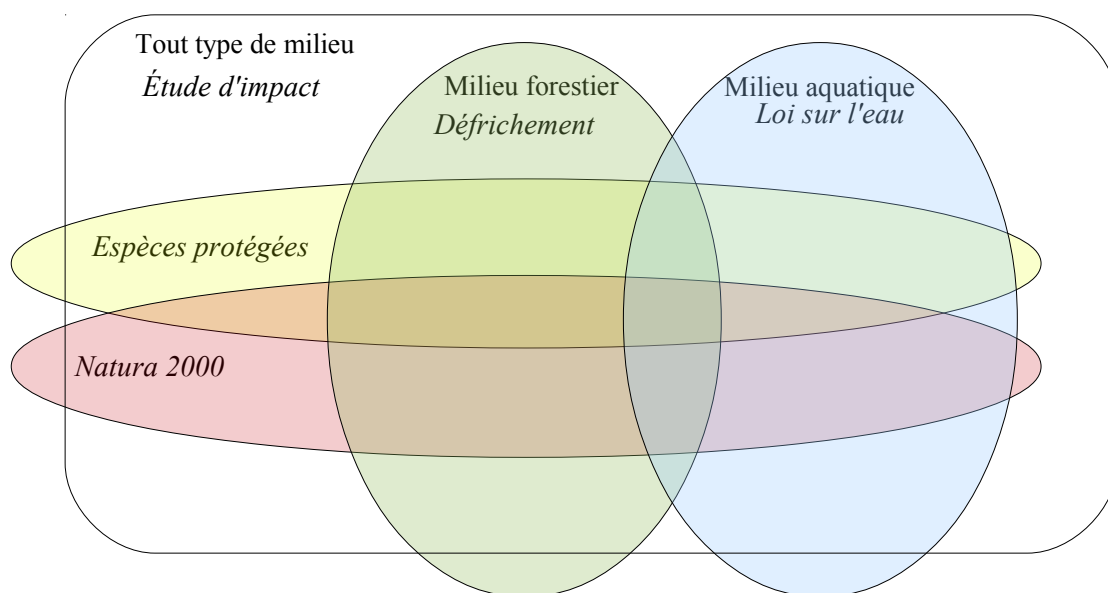


Schéma explicitant les recouvrements des milieux naturels concernés par chaque procédure.

CETE de Lyon

Nota : Dans l'illustration ci-dessus, les dénominations « milieu forestier » et « milieu aquatique » se réfèrent au contenu réglementaire des procédures dédiées, et non à l'ensemble de ces types de milieux qui ne sont pas tous soumis à une réglementation spécifique (cf. chapitre précédent).

Ce schéma souligne que **l'étude d'impact**, évaluant toutes les incidences qu'un projet d'aménagement pourrait avoir sur l'environnement, pour tout type de milieux naturels,

est la seule étude permettant d'avoir une vision globale de l'impact d'un projet sur l'environnement.

Par ailleurs, le schéma montre que pour traiter de l'évaluation environnementale d'un projet, il faut avoir différents niveaux de lecture avec :

- une entrée procédures dédiées à des milieux spécifiques (aquatique, forestier,...),
- une entrée procédures dédiées à des protections strictes (protection Natura 2000, espèces protégées).

Cette représentation illustre la complexité de l'imbrication des champs d'application.

1.2.2 - Des niveaux d'exigence variables

Pour chaque procédure existe une réglementation adaptée. Les pétitionnaires doivent établir dans chaque dossier de procédure un état initial, une analyse des impacts du projet sur son champ d'application, et des mesures d'évitement, réduction ou compensation des impacts. Les textes réglementaires exigent-ils alors le même niveau de précision pour chaque procédure ? Les textes sont-ils d'ailleurs précis sur les attentes ?

Tout d'abord, pour ces trois démarches, la réglementation notifie pour chaque procédure, exceptée la demande de défrichement, que le contenu du dossier doit être **proportionnel** à l'importance du projet et à ses incidences sur le milieu naturel concerné :

EIE	Natura 2000	Loi sur l'eau	Espèces protégées	Défrichement
— « Le contenu de l'étude d'impact doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements projetés et avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement. »	— « Cette évaluation est proportionnée à l'importance du document ou de l'opération et aux enjeux de conservation des habitats et des espèces en présence. »	—« Ce document est adapté à l'importance du projet et de ses incidences. »	—« La description est fonction de la nature de l'opération projetée »	

NB : Pour l'étude d'impact, « si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente pour prendre la décision rend un avis sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact. »

État initial des milieux naturels :

Concernant l'état initial, la réglementation spécifie le contenu de chaque dossier. Le tableau suivant montre la particularité de chacun d'entre eux.

EIE	Natura 2000	Loi sur l'eau	Espèces protégées	Défrichement
— l'EIE doit contenir « une analyse de l'état initial du site et de son environnement (richesses naturelles et espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de	— Le dossier simplifié comprend « une carte permettant de localiser l'espace sur lequel le projet peut avoir des effets et les sites Natura 2000 susceptibles d'être concernés par ces	— le dossier doit indiquer « la ou les rubriques de la nomenclature dans lesquelles le projet doit être rangé » — description des milieux aquatiques	— « les espèces (nom scientifique et nom commun) concernées ; » — « le nombre et du sexe des spécimens de chacune des espèces faisant l'objet de la	— le dossier doit contenir : « La dénomination des terrains à défricher ; un plan de situation permettant de localiser la zone à défricher ; un extrait du plan cadastral ; une déclaration du

EIE	Natura 2000	Loi sur l'eau	Espèces protégées	Défrichement
loisirs) »	effets », la description des sites et de leurs objectifs. — Le dossier complet comprend une analyse de l'état initial (centré sur les espèces justifiant la désignation du site ainsi que les objectifs généraux du site, l'état de conservation du site, les principales modalités de fonctionnement du site,...		demande ; » —les habitats	demandeur indiquant si, à sa connaissance, les terrains ont été ou non parcourus par un incendie durant les quinze années précédant l'année de la demande »

NB : Les recoupements de données dans l'état initial, comme dans l'analyse des impacts ou dans le choix de mesures d'insertion, auront lieu lorsqu'il existera des recoupements des milieux naturels étudiés (selon les recoupements étudiés dans la partie précédente).

Certaines procédures sont très précises sur le contenu de leur état initial en termes de milieu naturel. C'est le cas pour les espèces protégées ou la procédure de défrichement. La procédure d'incidences Natura 2000 n'en fait pas mention spécifiquement mais les espèces présentes et leur état de conservation étant, normalement, décrites dans le document d'objectif du site, le degré de connaissance initial est là encore extrêmement fin.

Par contre, l'étude d'impact ou l'étude d'incidences au titre de la loi sur l'eau ont un état initial véritablement proportionnel aux types de projet et aux enjeux pré-identifiés. La démarche itérative d'évaluation environnementale (retranscrite dans l'étude d'impact) permet notamment d'affiner au fur et à mesure l'état de la connaissance.

Enfin, la finalité partagée par l'ensemble de ces procédures est de détenir un niveau d'état initial suffisamment fin pour permettre l'évaluation des impacts et des mesures sur les milieux naturels selon le degré de précision demandé par la procédure. C'est donc, également, à partir du niveau d'exigences réglementaires pour la quantification des impacts et des mesures que peut se déterminer le niveau de précision de l'état initial.

Analyse des impacts :

Le tableau suivant met en évidence ce qui est attendu dans l'analyse des impacts de chaque procédure.

EIE	Natura 2000	Loi sur l'eau	Espèces protégées	Défrichement
— l'EIE doit dans tous les cas contenir une « analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement [...] y compris les effets cumulés avec d'autres projets connus »	— l'analyse peut être succincte si elle aboutit rapidement à une conclusion d'absence d'incidences sur site Natura 2000 — si un ou plusieurs sites Natura 2000 sont susceptibles d'être affectés, l'analyse explique les « effets temporaires ou permanents, directs ou indirects, individuellement ou	<i> Ici pour une demande d'autorisation :</i> —Étude des « incidences directes et indirectes, temporaires et permanentes, du projet sur la ressource en eau , le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en fonction <u>des procédés mis en œuvre, des modalités d'exécution des travaux</u> ou de l'activité, du fonctionnement des	Analyse et caractérisation de : — la destruction, capture, et/ou perturbation intentionnelle pour les espèces animales — la destruction, altération, et/ou dégradation pour les aires de repos et sites de reproduction des espèces animales — la coupe, arrachage, cueillette, et/ou enlèvement pour les	—« l'indication de la superficie à défricher par parcelle cadastrale et du total de ces superficies ; s'il y a lieu, l'étude d'impact ou la notice d'impact ; la destination des terrains après défrichement »

EIE	Natura 2000	Loi sur l'eau	Espèces protégées	Défrichement
	en raison de ses effets cumulés »	ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou affectées et compte tenu des variations saisonnières et climatique »	espèces végétales.	

NB : Les exigences sont plus fortes pour une autorisation par rapport à une déclaration loi sur l'eau.

NB2 : Les formulaires Cerfa détaillent les attentes concernant l'analyse des impacts de la procédure « espèces protégées »

Pour l'étude d'impact, la demande d'autorisation Natura 2000, et la déclaration ou l'autorisation au titre de la loi sur l'eau, le dossier de chaque procédure doit contenir les « effets directs et indirects, temporaires et permanents » du projet sur les milieux naturels associés. Cette formulation très globale montre l'exhaustivité attendue dans l'analyse mais peut paraître relativement floue sur le niveau de précision attendu.

Les dossiers de défrichement et de dérogation à la protection des espèces protégées demandent très clairement une quantification sous la forme de surfaces ou de nombre d'individus impactés.

A noter, pour l'ensemble des autres procédures, il est attendu que l'étude d'impact, si elle existe, soit jointe aux dossiers. Ainsi, l'analyse des effets directs, indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement dans sa globalité sont indispensables à l'éclairage des procédures thématiques.

Mesures :

Le principe de proportionnalité prévaut également dans la plupart des procédures (sauf la demande de défrichement puisque la réglementation ne l'explique pas) pour les mesures de suppression, réduction, ou compensation.

Le tableau suivant explicite les niveaux de précision attendus dans chaque réglementation pour l'ensemble de ces mesures.

EIE	Natura 2000	Loi sur l'eau	Espèces protégées	Défrichement
— L'EIE « présente les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et la santé, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes » (R 122-3 CE)	— le dossier doit comprendre un « exposé » des mesures prises pour supprimer ou réduire les effets dommageables, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes (R 414-23 CE) — Lorsque malgré l'ensemble des mesures d'évitement et de réduction, des effets significatifs dommageables subsistent sur l'état de conservation des	Le document d'incidence loi sur l'eau comprend : « d) s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées. 5° Les moyens de surveillance prévus et, si l'opération présente un danger, les moyens d'intervention en cas d'incident ou d'accident ; » (R 214-6 CE)	— le dossier doit contenir « les mesures d'atténuation ou de compensation mises en œuvre, ayant des conséquences bénéfiques pour les espèces concernées ; la qualification des personnes amenées à intervenir ; le protocole des interventions (modalités techniques, modalités d'enregistrement des données obtenues) ; les modalités de compte rendu des interventions. » (R 411-12 CE) « Les	Les mesures doivent permettre : - « la conservation de réserves boisées suffisamment importantes », - « l'exécution de travaux de reboisement pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie le cas échéant d'un coefficient multiplicateur compris entre 2 et 5 déterminé en fonction du rôle écologique ou social des bois visés »

EIE	Natura 2000	Loi sur l'eau	Espèces protégées	Défrichement
	habitats ou des espèces, le dossier expose également les raisons pour lesquels il n'existe pas d'autre solution que celle retenue. Il doit aussi « décrire » les mesures <u>compensatoires</u> , qui doivent être efficaces et proportionnées au regard de l'atteinte aux objectifs de conservation des sites N2000 et à la cohérence du réseau global		<i>dérogations [...] peuvent être suspendues ou révoquées, le bénéficiaire entendu, si les conditions fixées ne sont pas respectées. »</i>	

En préambule, il est intéressant de noter une différence de vocabulaire et de type de mesures décrites selon la procédure:

- *suppression / réduction / compensation* pour les études d'impact et les incidences sur Natura 2000 (la loi Grenelle 2 précisant également les mesures de suivi) : compensation au titre de Natura 2000 ne s'utilise que s'il y a impact significatif
- *atténuation / compensation / compte rendu* pour les dérogations à la protection espèces protégées avec un suivi bien formaté
- *correctives / compensation/ surveillance* au titre de la loi sur l'eau. L'aspect amont lié à l'évitement n'est pas mentionné mais le contrôle est renforcé
- *conservation / compensation* pour la procédure de défrichement.

La réglementation ne donne, là encore, pas d'information directe sur le niveau de précision des mesures attendu, en dehors de la procédure de défrichement qui impose des ratios de compensation.

Cependant, l'étude d'impact et la procédure d'incidences sur Natura 2000, à travers l'exigence d'« estimation des dépenses correspondantes » (article R.122-5 CE), indiquent clairement qu'une qualification et une quantification assez fine des mesures est nécessaire. Le coût des mesures étant fortement dépendant de leur localisation et de leur importance (exemples : dimensionnement et nombre des passages à faune / prix du foncier pour les surfaces de compensation), les définitions du nombre, des dimensions et de l'emplacement des mesures de réduction et de compensations paraissent incontournables. De simples ratios kilométriques par exemple ne suffisent pas toujours pour satisfaire à cette exigence (cas des infrastructures de transport). Ceci est d'autant plus important que l'enveloppe globale des projets est définie dès ces stades amonts d'études qui correspondent également au stade de décision de projet. Une mauvaise anticipation des dépenses lors de l'étude d'impact ou de l'étude d'incidences Natura 2000 menace la possibilité pratique de réalisation des mesures.

Les mesures présentées dans le cadre des dérogations à la protection des espèces protégées sont, quant à elles, très précises puisque le protocole de réalisation de la mesure est demandé.

La réglementation au titre de la loi sur l'eau est également plus précise puisque l'article R. 214-6 du code de l'environnement ne s'arrête pas aux points évoqués dans le

tableau ci-dessus. Cependant les précisions apportées ne concernent qu'un nombre limité d'installations telles les stations d'épurations (R 214-6 III CE), les déversoirs d'orages (R214-6 IV CE), ou les ouvrages des rubriques 3.2.5.0 et 3.2.6.0 de la nomenclature (R214-6 V et VI CE), et n'ont donc pas été explicitées dans le cadre d'une analyse globale de cette procédure.

Synthèse :

Si les textes réglementaires paraissent, en première approche peu détaillés quant au niveau de précision attendu à chaque étape de l'étude (état initial, analyse des impacts, définition des mesures), on observe après recoupement des exigences techniques à différents niveaux d'étude, que l'étude d'impact et l'étude d'incidences Natura 2000, demandent des engagements forts aux maîtres d'ouvrages sur le niveau de définition des mesures dédiées aux milieux naturels et, par la même occasion, une qualification des enjeux et des impacts préalable.

Par ailleurs, le recoupement des champs d'application de ces procédures implique également un recoupement à tous les stades d'études : état initial, impacts et mesures.

Le fait que certaines procédures ne se positionnent pas sur le champ de l'évitement souligne la nécessité d'avoir un niveau de détail suffisant dès l'étude d'impact, par essence l'étude la plus amont et la plus globale. Le schéma de la partie 1.2.1 illustre par exemple les chevauchements entre les mesures compensatoires des différentes procédures. L'étude d'impact définit en amont, à un niveau plus global et plus systémique (interaction entre les milieux notamment) mais suffisant à leur estimation, les mesures qui seront ensuite détaillées dans chacune des procédures spécifiques.

Plus particulièrement, le recoupement sur le champ de la directive « habitat », entre les procédures dédiées à la protection du réseau Natura 2000 et des espèces protégées, montre que généralement, l'ensemble des mesures prévues dans le cadre d'une étude d'incidences Natura 2000 devrait être en cohérence avec les mesures prévues pour la dérogation à la protection stricte des espèces protégées.

1.3 - L'articulation administrative des procédures

Les procédures relatives aux milieux naturels, sont, pour tout type de projet, intégrées aux différentes études nécessaires à la réalisation du projet. Dans le cas particulier des infrastructures linéaires, de nombreuses étapes administratives jalonnent l'élaboration du projet et peuvent s'étaler sur une grande période temporelle : études d'opportunités, débat public / concertation, études de faisabilités, enquêtes publiques liées à l'expropriation pour cause d'utilité publique, Déclaration d'Utilité Publique (DUP), études de projet, et parfois démarches liées à la concession ou à l'élaboration d'un partenariat public privé (PPP).

Ces procédures liées à l'élaboration du projet, les règles et contraintes auxquelles elles sont soumises, ne sont pas sans conséquences sur l'articulation voire sur le contenu des dossiers liés aux procédures relatives aux milieux naturels. Plus particulièrement, la DUP et l'enquête publique associée sont des repères importants dans la vie d'un projet. La présente phase de l'étude n'a pas pour objet de détailler les liens avec les procédures de projets, car ceux-ci sont trop dépendants du type de projet considéré.

Pour autant, les textes réglementaires environnementaux font référence à l'autorisation du projet, rôle fréquemment joué par la DUP pour les projets qui y sont soumis. C'est donc plus particulièrement à ce titre que la DUP figure dans cette partie dédiée à l'articulation administrative des procédures liées aux milieux naturels.

L'analyse des recoupements entre chacune des procédures étudiées soulève, outre les articulations de fond, également des questions liées à la « vie administrative » des dossiers. Il paraît dès lors nécessaire d'étudier les différents assemblages et imbrications possibles, les acteurs dédiés, la latitude temporelle de chacune dans la vie du projet, etc.

1.3.1 - De nombreux acteurs impliqués

Chaque procédure fait intervenir des services instructeurs, des institutions sous la tutelle de l'État pour des expertises, ou encore des services décisionnaires. Le tableau suivant en dresse une liste la plus exhaustive possible.

	EIE	Natura 2000	Loi sur l'eau	Espèces protégées	Défrichement
Échelle nationale/européenne	<ul style="list-style-type: none"> - CGEDD : pour avis AE des projets du ministère en charge de l'écologie - CGDD : pour avis AE des projets nationaux hors ministériels; ou pour contribution aux avis CGEDD - Directions d'administration centrale à la 	<ul style="list-style-type: none"> - DGALN/DEB : autorité compétente pour les projets nationaux - Commission européenne : pour avis ou pour information en cas d'incidence significative. - Ministre pour autorisations 	<ul style="list-style-type: none"> - ONEMA pour avis consultatifs et contrôles 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère chargé de l'écologie pour autorisations ministérielles - Conservatoire botanique national pour avis consultatifs - DGALN/ DEB : pour secrétariat et traitement des dossiers à transmettre au CNPN 	<ul style="list-style-type: none"> - ONF pour avis pour certains boisements

	EIE	Natura 2000	Loi sur l'eau	Espèces protégées	Défrichement
	demande de l'AE Préfet/ministre pour autorisation	- Autorité décisionnaire du projet pour l'instruction de la procédure		- Experts CNPN: avis consultatifs - Commission faune/flore/plénière du CNPN : avis consultatifs sur saisine de l'expert	
Échelle régionale	- DREAL : pour avis AE locaux ou contribution régionale aux AE nationales	- DREAL : autorité compétente pour les projets locaux et avis sur projets nationaux	- DREAL pour coordonner la police de l'eau - ONEMA (services locaux) - MISE (pour partie: services régionaux)	- DREAL pour analyse des dossiers, avis local, préparation d'autorisations - CSRPN pour avis consultatifs	
Échelle départementale	- DDT : pour la contribution départementale aux avis d'AE	- DDT : autorité compétente pour les projets locaux (selon organisation régionale) ou avis local sur les projets - Préfet de département pour autorisations (si ce n'est pas le ministre)	- Préfet de département pour autorisations - MISE pour instruction et suivi des dossiers, pour contrôles (sous l'autorité du préfet de département) - CODERST pour avis consultatifs	- Préfet de département pour autorisations locales	- Préfet de département pour autorisations - DDT pour instructions et analyse du dossier

Les acteurs impliqués dans le déroulement et l'instruction des différentes procédures sont nombreux et de niveaux géographiques adaptés aux enjeux des projets : départemental, régional, national ou européen. Par ailleurs, des institutions spécialisées sont parfois consultées pour les études loi sur l'eau et espèces protégées : la MISE, le CNPN, les conservatoires botaniques nationaux, le CSRPN, le CODERST,...

Cette multitude d'acteurs peut laisser à voir une grande hétérogénéité des expertises techniques et interprétations réglementaires. On note cependant que ces acteurs sont **relativement récurrents entre les procédures**. Le Préfet de département est, par exemple, au cœur de la décision de trois de ces procédures et les services de niveau départemental (préfet de département et DDT) sont systématiquement présents dans le déroulement des procédures.

1.3.2 - Les passerelles entre procédures, la mise à disposition du public et le contenu des dossiers

Les possibilités de regroupement entre dossiers

Afin de permettre une certaine souplesse entre les instructions et les avis émis lors des diverses procédures, la réglementation propose un certain nombre de passerelles.

Pour les infrastructures linéaires, les dossiers d'incidences au titre de Natura 2000 se

greffent à l'instruction environnementale la plus amont de la procédure d'autorisation, c'est-à-dire généralement l'étude d'impact ou l'étude d'incidences au titre de la loi sur l'eau en cas d'absence d'étude d'impact. **L'étude d'impact ou le dossier d'incidences au titre de la loi sur l'eau**, s'ils satisfont aux prescriptions de l'article R.414-23 CE, **tiennent alors lieu de dossier d'évaluation Natura 2000** (Art. R.414-22 CE).

Dans tous les cas, les documents d'évaluation des impacts (études d'impact, notices d'impact, ou documents d'incidences « loi sur l'eau ») doivent, au terme des dispositions qui leur sont propres, prendre en compte la présence des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire. [...] On peut, d'autre part, remarquer qu'il existe de nombreux points communs entre les textes relatifs à l'évaluation des incidences pour Natura 2000 et ceux relatifs aux études d'impact. On y retrouve, sans que ces termes recouvrent exactement la même définition, la description du programme ou du projet, l'analyse des effets, temporaires ou permanents, l'étude de solutions alternatives, les mesures de suppression, de réduction et de compensation... De même on retrouve, pour les documents d'incidences « loi sur l'eau », l'étude des incidences du projet et les mesures compensatoires et correctives.

Par ailleurs, **l'étude d'impact**, si elle contient les informations nécessaires aux demandes d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau, **peut alors la remplacer** (Art. R.214-32 CE).

Ce sont les seuls regroupements clairement indiqués dans le droit. Par contre, il est également fréquemment demandé de joindre l'étude d'impact ou le dossier d'évaluation Natura 2000, lorsqu'ils existent, lors de l'instruction d'autres procédures :

- « *Lorsqu'une étude d'impact est exigée en application des articles R 122-2 et R 122-3, elle est jointe [au dossier de déclaration ou d'autorisation au titre de la loi sur l'eau], qu'elle remplace si elle contient les informations demandées* » (Art. R.214-32 CE)
- « *S'il y a lieu, l'étude d'impact définie à l'article R 122-5 du code de l'environnement, lorsque celle-ci est requise en application des articles R 122-2 et R 122-3 du même code* » (Art. R.311-1 du code forestier)
- Rien de tel n'est inscrit pour les demandes de dérogation à la protection stricte des espèces protégées.

Ainsi, l'étude d'impact, plus transverse et globale sur les thématiques environnementales, peut intégrer des éléments demandés dans d'autres procédures et/ou doit être intégrée lors de certaines instructions afin de garantir la vision globale du projet.

La mise à disposition du public : les possibilités d'articulations

Parmi l'ensemble des procédures, seule la dérogation à la protection stricte des espèces protégées n'est pas soumise à une enquête publique³ ou une mise à disposition du public des informations contenues dans les dossiers. En effet, il s'agit d'une autorisation pour laquelle l'information se fait de manière globale et non au cas par cas. La France doit notamment rendre compte auprès de la Commission européenne de l'ensemble des dérogations rendues pour les espèces protégées au niveau communautaire. « *Le Gouvernement dépose, tous les trois ans, un rapport sur*

3 Une évolution est en cours dans le cadre de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

les actions entreprises pour appliquer la directive 79/409/CEE [...], concernant la conservation des oiseaux sauvages et les dérogations accordées sur la base de l'article 9 de ladite directive. » (Article L411-6 CE)

Ainsi, comme l'a renforcé la Convention internationale d'Arrhus en 1998, la société civile a un droit de regard sur les avis des services, l'ensemble des dossiers et peut influencer sur la décision à travers les différentes positions rassemblées dans le rapport de synthèse de la commission d'enquête (en cas d'enquête publique) ou dans les registres publics(en cas de mise à disposition).

Lorsqu'une même opération doit normalement donner lieu à plusieurs enquêtes publiques, dont l'une au moins au titre du code de l'environnement, ces enquêtes ou certaines d'entre elles peuvent, à la demande du maître d'ouvrage, être conduites conjointement par un même commissaire enquêteur ou une même commission d'enquête. Ces "enquêtes conjointes", menées de manière concomitante avec des dossiers d'enquête, des registres publics et des rapports du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête distincts, permettent au public et au(x) commissaire(s) enquêteur(s) d'avoir une vision plus globale du projet.

La loi Grenelle 2 a simplifié ce dispositif en introduisant la notion **d'enquête unique** (articles 236 et 240) :

« Lorsque la réalisation d'un projet, plan ou programme est soumise à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques dont l'une au moins en application de l'article L. 123-2, il peut être procédé à une enquête unique régie par le présent chapitre, dès lors que les autorités compétentes désignent d'un commun accord celle qui sera chargée d'ouvrir et d'organiser cette enquête. Le dossier soumis à enquête publique unique comporte les pièces ou éléments exigés au titre de chacune des enquêtes initialement requises et une note de présentation non technique du projet, plan ou programme. Cette enquête unique fait l'objet d'un rapport unique du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ainsi que de conclusions motivées au titre de chacune des enquêtes publiques initialement requises. » (Art. L.123-6-I. CE)

A noter que ces nouvelles dispositions, plus lisibles pour le public et mettant en œuvre une meilleure coordination des procédures (et services instructeurs), sera applicable *« aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement. » (Art. 245)*

Le tableau ci-dessous synthétise l'ensemble des éléments de cette partie 1.3.2.

	Natura 2000	Loi sur l'eau	Défrichement
Étude d'impact	« L'évaluation environnementale, l'étude d'impact (...) tiennent lieu de dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 s'ils satisfont aux prescriptions de l'article R 414-23 » (Art. R.414-22 CE)	- « Lorsqu'une étude d'impact est exigée en application des articles R 122-2 et 122-3, elle est jointe [au dossier de déclaration ou d'autorisation au titre de la loi sur l'eau], qu'elle remplace si elle contient les informations demandées » (Art. R.214-32 CE) - Une enquête publique unique peut être mise en place pour les deux procédures (Art. L.214-4 et Art. L.123-6.-I CE)	S'il y a lieu, l'étude d'impact définie à l'article R 122-5 du code de l'environnement, lorsque celle-ci est requise en application des articles R 122-2 et R 122-3 du même code » (Art. R.311-1 du code forestier) - Une enquête publique unique peut être mise en place pour les deux procédures (Art. L.311-1 CF et Art. L.123-6.-I CE)
Natura 2000		En absence d'étude d'impact, « le document d'incidences (au titre de la loi sur l'eau) tient lieu du dossier d'évaluation Natura 2000 s'il satisfait aux prescriptions de l'article R.414-23 CE » (Art. R.414-22 CE)	Lorsque le dossier Natura 2000 est contenu dans l'étude d'impact, il est joint à la demande de défrichement.
Loi sur l'eau			Lorsque le dossier loi sur l'eau est contenu dans l'étude d'impact, il est joint à la demande de défrichement.

1.3.3 - L'articulation temporelle au sein du projet

Comme explicité dans l'introduction de cette partie, les projets d'infrastructures linéaires sont fréquemment soumis à une déclaration d'utilité publique (DUP) afin d'obtenir des acquisitions foncières via des expropriations pour utilité publique. Cette étape clef dans la vie du projet, qui vaut également fréquemment autorisation du projet, est donc un repère temporel important.

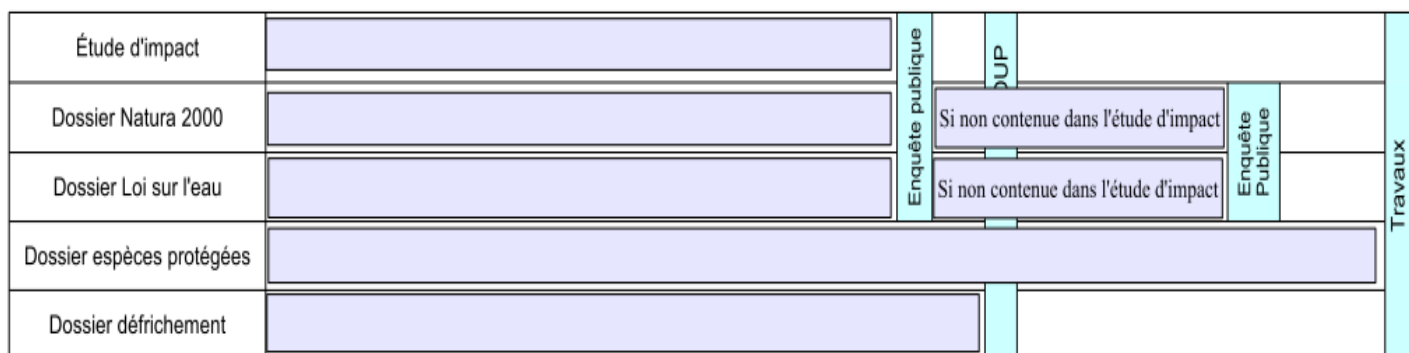
La réglementation dédiée aux procédures étudiées ici donne des indications quant à leurs exigences temporelles :

- l'étude d'impact doit être réalisée avant l'enquête préalable à la DUP en application du L 122-1 IV CE : « La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public. » ;
- le dossier d'incidences Natura 2000 doit être réalisé avant l'enquête préalable à la DUP en application du L 414-4 VI CE : « L'autorité chargée d'autoriser, d'approuver ou de recevoir la déclaration s'oppose à tout document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention si l'évaluation des incidences requise en application des III, IV et IV bis n'a pas été réalisée, si elle se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000. »
- l'autorisation au titre de la loi sur l'eau doit être obtenue avant la réalisation des travaux. Si le dossier « loi sur l'eau » est réalisé après l'étude d'impact et que celle-ci n'est plus à jour (par exemple si les inventaires sont trop

anciens ou si le projet a fait l'objet d'optimisations emportant une nouvelle qualification des impacts), le dossier « loi sur l'eau » devra comporter une version actualisée/complétée de l'étude d'impact;

- la dérogation pour la destruction d'espèces protégées doit être obtenue avant tout impact aux espèces et donc avant le début de tout travaux ;
- l'obtention de l'autorisation de défrichement doit se faire préalablement à l'obtention de toute autre autorisation en application du L.311-5 CF : « lorsque la réalisation d'une opération ou de travaux soumis à une autorisation administrative, à l'exception de celle prévue par le titre Ier du livre V du code de l'environnement, nécessite également l'obtention de l'autorisation de défrichement prévue à l'article L.311-1 CF, celle-ci doit être obtenue **préalablement** à la délivrance de cette autorisation administrative. ».

Le schéma suivant, réalisé à partir des éléments réglementaires cités ci-dessus, expose les différentes possibilités temporelles des procédures pour ce type de projets. On note que la réglementation laisse une assez grande latitude d'organisation entre les différentes procédures et étapes du projet et plus précisément pour les procédures d'incidences au titre de la loi sur l'eau et aux dérogations à la protection stricte des espèces protégées dont la seule obligation est d'être préalable aux impacts réels.



Déroulé des procédures au cours d'un projet – Schéma explicitant l'articulation temporelle des procédures relatives aux milieux naturels dans le cadre de l'élaboration d'un projet d'infrastructure linéaire (au vu des rédactions réglementaires)

CETE de Lyon

NB : Pour les défrichements > 25 ha d'un seul tenant ou sur plus de 10 hectares dans une commune où le taux de boisement est inférieur à 10%, une enquête publique est nécessaire avant leur autorisation.

Synthèse :

Cette partie dédiée à l'analyse réglementaire de l'organisation et l'articulation administrative des procédures montre en premier lieu la multiplicité des acteurs agissant sur le champ des milieux naturels pour un projet d'infrastructure mais aussi la récurrence de l'implication de certaines structures. En théorie, cette organisation doit favoriser une certaine cohérence sur l'ensemble de ces procédures (même s'il s'agit parfois de services distincts dans une même structure). En est-il ainsi dans la pratique ?

En termes d'articulation de contenu de dossier ou d'articulation temporelle, la réglementation actuelle et les modifications introduites dans la loi Grenelle 2, offrent des possibilités de cohérence et de liaison entre les différentes procédures. Il semble qu'une certaine latitude d'adaptation soit laissée au maître d'ouvrage selon les projets et selon les contraintes en découlant.

1.4 - Synthèse

Les procédures relatives aux milieux naturels étudiées dans le cadre de ce travail, bien qu'ayant des objectifs et des champs d'application distincts, se basent toutes sur une évaluation des impacts sur les milieux naturels, dans le double objectif de concevoir des projets intégrant au mieux les considérations environnementales et de transparence vis à vis du public.

Comme indiqué précédemment dans les synthèses des parties 1.2 et 1.3, les champs d'application de ces procédures peuvent se recouper. Mais la latitude sur le degré de précision demandé au niveau de chaque réglementation (connaissance des enjeux, des impacts et des mesures sur les milieux naturels) ne permet pas une réponse universelle et indépendante du contexte d'un projet.

De plus, l'articulation administrative, telle que prévue dans les textes, implique des acteurs multiples et met en avant le rôle particulièrement central des services départementaux.

La réglementation environnementale laisse la possibilité au maître d'ouvrage de regrouper certaines procédures ou certaines enquêtes publiques pour une bonne intelligence d'ensemble mais sans préciser suffisamment les modalités de mise en œuvre concrète.

Néanmoins, le recoupement de ces constats avec les jalons temporels des projets, tels que la DUP, la prise en compte des apports de la société civile ou le démarrage des travaux, permet une mise en relief d'une imbrication réglementaire entre ces procédures qui se réalise « naturellement ». La DUP tient un rôle central dans le déroulement des procédures. En effet, certaines procédures ne peuvent être menées post-DUP qu'à la seule condition que les études relatives au milieux naturels (sur l'eau, les espèces protégées,...) conduites avant la DUP et retranscrites dans l'étude d'impact soient suffisantes pour apprécier l'utilité publique du projet.

L'étude d'impact s'appliquant à l'ensemble des thématiques environnementales et leurs interactions, elle doit contenir toutes les informations sur les impacts prévisibles du projet sur l'environnement afin d'éclairer le public et d'aider le décideur dans ses choix. Cette procédure permet d'anticiper les enjeux majeurs, de les éviter et calibre également les choix en termes de mesures de réduction et de compensation. C'est à ce titre que le niveau de précision des informations environnementales accompagne l'élaboration du projet.

Au vu des enjeux que représente le réseau Natura 2000, les études d'incidences sont également jointes à l'étude d'impact dans le cadre de l'enquête publique et de la prise de décision. C'est au niveau des études d'impact qu'est abordé l'ensemble des milieux naturels et que sont effectués les choix primordiaux : évitement de quels impacts ? Dimensionnement optimale de la réduction ? Compensation acceptable au vu des enjeux ?

Les procédures dédiées viennent alors dans un second temps, une fois le projet mieux précisé, pour détailler les mesures et leurs modalités pratiques à mettre en œuvre dans le cadre du défrichement, des incidences au titre de la loi sur l'eau ou des

déroghations à la protection stricte des espèces protégées. Leur marge de manœuvre en termes d'évitement d'impact est par contre limitée, les enjeux ayant été anticipés dans la procédure amont d'étude d'impact.

Sous ce prisme, chaque procédure trouve sa place et apporte aux précédentes un degré d'expertise supplémentaire. Mais quelles sont les limites de ce cadre ? Est-il applicable en tant que tel dans la réalisation de projets ?

C'est l'objet de la deuxième partie de cette étude dédiée aux pratiques des services de l'État et des maîtres d'ouvrages.

2 - Retours d'expérience sur la mise en œuvre des procédures relatives aux milieux naturels

L'analyse réglementaire des procédures montre une certaine latitude d'application dans les textes, notamment dans le contenu des dossiers et l'articulation temporelle. Des circulaires et guides aident à appréhender les procédures, en donnant une interprétation des textes réglementaires afin qu'ils soient appliqués de manière cohérente et homogène sur le territoire. La confrontation avec la mise en œuvre concrète des textes sur le terrain est donc indispensable pour une bonne compréhension de leur articulation.

L'objectif de ce chapitre est d'identifier quelles sont les pratiques des porteurs de projet et des services instructeurs, concernant l'articulation des procédures liées aux milieux naturels. Il s'agira de soulever en particulier les difficultés que rencontrent ces acteurs, d'identifier les moyens qu'ils mettent en place pour pallier celles-ci et de comparer les pratiques à l'imbrication « idéale » entre les procédures proposées en 1.4.

2.1 - Quelle mise en pratique de la réglementation ?

La réglementation cadre la pratique procédurale. A chaque point réglementaire évoqué dans la première partie de cette étude peut se poser la question de l'application pratique. Le tableau suivant explicite les questions qui peuvent se poser.

La théorie	La pratique
Il existe des recoupements dans les champs d'application des procédures, en ce qui concerne les milieux naturels.	<ul style="list-style-type: none"> - ces recoupements sont-ils lisibles ? - quelles sont les interactions entre acteurs des procédures qui se recoupent ? - quels sont les outils permettant de faire le lien entre les procédures concernées ? Sur quoi portent-ils ? - quels recoupements pratiques y a-t-il entre ces procédures (contenu, instruction, décision,...) ? cela entraîne-t-il des redondances ou des manques dans les dossiers de ces procédures ? - jusqu'à quel point l'étude d'impact traite du contenu des autres procédures ? quelle est la conséquence de son niveau de précision sur celui des autres procédures ?
Le contenu de la majorité des procédures doit être proportionnel à l'ampleur du projet et aux incidences sur l'environnement, sauf si l'autorité compétente le précise.	<ul style="list-style-type: none"> - les autorités compétentes donnent-t-elles un degré de précision plus fin ? Le cas échéant, quelles sont les conséquences des écarts entre degrés de précision des différentes procédures ? - comment les acteurs jugent-ils cette « proportionnalité » ? - existe-t-il des outils pour objectiver cette proportionnalité ? - existe-t-il des écarts d'interprétation de cette proportionnalité entre acteurs ?

La théorie	La pratique
Les acteurs de l'ensemble des procédures sont nombreux, tout en ayant un certain nombre d'entre eux récurrents.	<ul style="list-style-type: none"> - la récurrence de certains acteurs facilite-t-elle la cohérence ? Pourquoi ? - quels sont leurs moyens d'échanger les informations ? - de quelle manière est hiérarchisée la prise en compte des avis de chaque acteur ? - la multitude des acteurs entraîne-t-elle une complexité des instructions ? - quel positionnement doivent adopter les acteurs qui sont à la fois dans l'accompagnement du MOA et dans l'instruction des procédures ?
Certains dossiers s'imbriquent administrativement parlant. De même, les enquêtes publiques peuvent se regrouper en une unique enquête publique.	<ul style="list-style-type: none"> - dans quelle mesure les imbrications de dossiers sont réalisées ? - qu'est-ce que cela entraîne sur l'instruction ? (exemple : est-ce que ça diminue le nombre d'acteurs impliqués ? ou un gain de temps d'instruction ? Ou un gain d'argent ?) - tous les acteurs connaissent-ils ces imbrications ? Sont-elles lisibles ? - ce procédé allège-t-il ou alourdit-il la complexité ? - la cohérence entre procédures est-elle meilleure dans ces cas-là ?
Les contraintes administratives de chaque procédure entraînent une articulation temporelle relativement cadrée des procédures.	<ul style="list-style-type: none"> - quels écarts existe-t-il entre l'articulation temporelle théorique et celle qui est appliquée ? - quelles contraintes sur les procédures cette articulation impose-t-elle ? - l'articulation temporelle permet-elle d'optimiser la séquence éviter-réduire-compenser ?
Le suivi et le contrôle des mesures ont récemment été renforcés.	<ul style="list-style-type: none"> - dans quelle mesure la réalisation et l'application des mesures est effective ? - comment le suivi est-il organisé ? - à quelle fréquence sont organisés les contrôles ? Leur fréquence est-elle adaptée aux enjeux ?

2.2 - Méthodologie d'analyse des pratiques

Afin de recueillir des témoignages sur la mise en œuvre des procédures liées aux milieux naturels, nous avons choisi de réaliser un questionnaire⁴ diffusé à des porteurs de projet et des autorités administratives.

Le but étant d'avoir des retours d'expérience sur la mise en œuvre des procédures, leur contenu, leur articulation, etc., nous avons choisi de cibler particulièrement les autorités administratives en charge du suivi des dossiers correspondant aux procédures étudiées : DREAL, DDT, CNPN, ONEMA. Nous avons ciblé aussi des services centraux (Direction Générale des Infrastructures de Transport et Maritime, CGDD, Direc-

⁴ Le questionnaire et l'analyse des résultats sont disponibles en annexe à ce rapport.

tion Générale de l'Énergie et du Climat, DGALN/DEB), et enfin des porteurs de projet pour avoir un point de vue des maîtres d'ouvrage (Association Société Française Autoroute, Réseau Ferré de France).

Le questionnaire tend dans un premier temps à caractériser l'appréhension des procédures par les acteurs concernés : le nombre et le type de cas qu'ils ont traités, leur avis global sur ces procédures (qualité, évolution, niveau de précision), et le cadrage qu'ils réalisent ou dont ils bénéficient pour réaliser les études.

Dans un second temps, il cherche à identifier les incohérences et les points de blocage que peuvent rencontrer les acteurs lors du déroulement de l'ensemble des procédures. Des questions ouvertes permettent de récolter tous les retours possibles, tandis que d'autres questions plus précises cherchent à approfondir certains points initialement pressentis comme sources de difficultés pratiques.

Enfin, le questionnaire a été établi de manière à cerner les outils ou méthodes de travail déjà élaborées par les interviewés afin de faciliter l'instruction des projets multi-procédures. Il cherche aussi à recenser des demandes particulières concernant des améliorations possibles du processus actuel. Le recours régulier à des exemples permet d'illustrer les constats et d'identifier des bonnes pratiques.

Dix questionnaires sur vingt-deux ont été retournés remplis au CETE de Lyon, dont deux par des porteurs de projet – tous les deux en charge d'autoroutes –, et huit par des autorités administratives (DREAL, DDT, CNPN, administration centrale, ONEMA).

2.3 - Témoignages sur les pratiques procédurales

Le prochain chapitre s'appuie en partie sur les résultats du questionnaire, pour dégager les grands items qui ressortent des pratiques procédurales.

Le CETE de Lyon, parallèlement à cette étude, a participé à divers échanges avec des services instructeurs, soit lors du groupe de travail national sur l'« Articulation des procédures » animé par le CGDD, soit lors de rencontres informelles. Sont donc également intégrés ici les témoignages découlant de ces échanges.

2.3.1 - Un cadrage préalable non systématique

La mobilisation des services instructeurs est de facto un facteur déterminant quant à la qualité des dossiers. Leur connaissance du projet et des enjeux environnementaux, leurs attentes envers le contenu des dossiers, leur niveau d'exigence, les éléments qu'ils fournissent aux pétitionnaires, sont tout autant de facteurs influençant la qualité et le bon déroulement des procédures.

D'abord, notons que la demande d'avis ou de cadrage par le maître d'ouvrage en amont du dépôt de dossier est loin d'être systématique. Les raisons semblent porter sur le décalage entre le niveau d'analyse en amont et les capacités au service instructeur à donner un avis ou des conseils à ce stade. En effet, donner un avis en amont d'une étude, lorsque la définition du projet est souvent encore peu précise, et souvent en l'absence d'état initial, peut s'avérer compliqué.

Cependant, même dans ces conditions difficiles, les services instructeurs peuvent être sollicités préalablement aux procédures pour fournir certaines informations. Ainsi ils fournissent généralement des informations concernant la réglementation et la doctrine de l'État, en faisant référence par exemple à des guides ou des circulaires. Par ailleurs, ils jouent un rôle de relais de documentation, en délivrant tout ou partie de ces documents : inventaires de la biodiversité, inventaires des sites d'intérêt écologique (ZNIEFF, ENS, Natura 2000,...), analyse du contexte et des enjeux du site, etc.

Ensuite, que ce soit lors du cadrage préalable ou lors d'une première instruction, les services instructeurs peuvent informer sur le niveau de précision qu'ils attendent dans le contenu des dossiers. La réglementation évoque à ce propos le système de proportionnalité entre le niveau de précision des dossiers, et la nature du projet et des impacts sur l'environnement. Les services instructeurs, selon les résultats du questionnaire, semblent bien appliquer ce principe, puisqu'ils demandent généralement un niveau de détails plus ou moins approfondi selon la sensibilité des enjeux environnementaux de la zone d'étude, selon le type projet (et donc le niveau d'impact potentiel), ou également parfois selon le maître d'ouvrage.

2.3.2 - Des points de blocage récurrents

Des textes réglementaires, intégrés dans le code de l'environnement et le code forestier, cadrent les processus associés à chaque procédure et évoquent leur articulation. Cependant la mise en pratique n'est pas toujours aisée.

D'une part, les acteurs, que ce soit pour les instructeurs ou pour les porteurs de projets, semblent éprouver des difficultés à comprendre le processus d'articulation qui peut exister entre les procédures. Ce constat s'explique en grande partie du fait de la **complexité** de chacune d'elle prise indépendamment les unes des autres. Il paraît en effet nécessaire de bien connaître l'ensemble des procédures « milieux naturels », et non une seule procédure en particulier, pour ensuite en comprendre leur articulation, ce qui n'est pas toujours évident pour les services instructeurs spécialisés sur un dossier en particulier. C'est en partie pour ces raisons que **les différents acteurs n'utilisent pas les possibilités réglementaires de fusion de dossiers ou d'enquêtes conjointes**. Une autre raison qui justifie les absences de recours aux fusions de dossiers ou enquêtes conjointes est la sécurité juridique du projet, c'est-à-dire le refus qui s'appliquerait alors à toutes les procédures conjointes, et non à une seule. Ce dernier problème dépasse très largement le cadre de la présente étude et le champ de compétence du CETE. Il ne sera donc pas développé.

Ensuite, l'**imprécision des textes réglementaires** entraîne une variabilité dans les exigences des services instructeurs. Cette hétérogénéité de traitement d'un dossier à l'autre est particulièrement déplorée par les maîtres d'ouvrage, qui ne cernent alors pas la « doctrine » de l'État en la matière. Un exemple particulièrement frappant : une demande de déclaration au titre de la loi sur l'eau peut devenir une demande d'autorisation en fonction du département où le projet se trouve. La thématique « eau » est, par ailleurs, symptomatique de cette difficulté d'ajustement du niveau de précision attendu dans les études amont (étude d'impact par exemple). En effet, ces lacunes sur la précision des informations transmises sont fréquentes au motif qu'une procédure dédiée palliera à ces manques par la suite.

Plus globalement, les dossiers d'étude d'impact, malgré des états initiaux de qualité, sont jugés souvent insuffisants sur le degré de qualification des impacts et les engagements pris pour les mesures de réduction ou de compensation sur les milieux naturels. L'exercice d'évaluation de dépenses correspondantes reste, de plus, largement approximatif.

Les conséquences de la latitude réglementaire sont d'autant plus accentuées sur des projets nécessitant de grandes temporalités. Cela a été le cas par exemple lors de l'instruction d'un projet d'infrastructure, où des conflits entre services instructeurs, associations naturalistes et porteurs de projet, ont porté sur les ratios de compensation d'impacts sur une espèce protégées. En effet, les surfaces de compensations demandées lors de la procédure « espèces protégées » y étaient très supérieures au niveau des mesures demandées dans le cadre de l'étude d'incidences sur le site Natura 2000 quelques années auparavant. Ces différences furent controversées, certains acteurs y voyant une incohérence entre les procédures.

Une troisième difficulté porte sur le **manque de transparence**, ressenti principalement par les services instructeurs. En effet, ces derniers regrettent que le transfert et la capitalisation d'informations entre acteurs de procédures différentes pour un même projet soient quasi inexistantes notamment au moment de certains choix pouvant affecter une autre procédure par la suite. Cette difficulté, ajoutée à la complexité des procédures, appauvrit la prise en compte de la biodiversité sur l'ensemble du projet et peut entraîner, dans certains cas, des incohérences entre avis ou entre mesures prises lors de différentes procédures.

Mais outre ces divergences d'expertises, c'est surtout la perte de temps, d'informations et de soutien entre structures sur les champs de recoupement des procédures que déplorent les services. Par exemple, les services associés à la procédure d'étude d'impacts ont noté, dès les études d'impact de l'A65 (et donc avant la DUP du projet), l'enjeu majeur lié à la transparence écologique des cours d'eau pour la faune semi-aquatique. Des avis ont été rédigés en ce sens et transmis au maître d'ouvrage, sans que le projet ne soit pour autant modifié. Lors de l'instruction au titre de la loi sur l'eau quelques années plus tard, les services en charge de la procédure « eau » ont à nouveau mis l'accent sur cette problématique fondamentale. Lors de la procédure de dérogation à la protection stricte des espèces protégées, la question a de nouveau été soulevée. Post-DUP, les mesures d'évitement et réduction n'étant plus envisageables, des mesures compensatoires importantes ont été demandées. Une meilleure coordination des avis et moyens des services dès les phases amonts d'instruction auraient sans doute évité cette situation extrême.

Enfin, la **temporalité** des procédures est souvent contestée, non seulement au niveau de l'articulation entre les procédures environnementales en elle-même, mais aussi avec les phases d'élaboration des projets. *« L'article 10 de la loi sur l'eau et ses décrets d'application introduisent pour certains ouvrages la procédure d'autorisation, celle-ci étant délivrée après enquête publique. Ces dispositions peuvent entraîner des difficultés techniques ou administratives et allongent globalement les procédures. »* (Circulaire 96-21 du 11 mars 1996)

Le CGDD évoque d'ailleurs la potentielle « *apparition de surcoûts importants en aval des études, résultant de modifications apportées au projet dans le cadre de la procédure d'autorisation au titre de la loi sur l'eau* »⁵. Cette réflexion rejoint le point, déjà soulevé, du degré de précision du volet « eau » dans les études d'impacts jugé souvent insuffisant par les services.

La procédure de défrichement ressort également sur cette problématique temporelle. La réalisation du défrichement étant un préalable indispensable au début des travaux, les autorisations sont obtenues avant la DUP (cf. partie réglementaire), et les travaux de défrichements lancés généralement avant la finalisation des dossiers d'incidences au titre de la loi sur l'eau ou des dossiers de dérogation à la protection stricte des espèces protégées. Il en résulte des impacts sur les milieux aquatiques et sur des espèces protégées avant même la définition et la validation de mesures.

De même, le positionnement de la dérogation espèces protégées est jugé de manière récurrente comme étant trop à l'aval des autres procédures. En effet, si le porteur de projet n'étudie pas les incidences de son projet sur les espèces protégées avant la DUP, il risque d'avoir des études complémentaires à réaliser, ainsi que des mesures d'insertion à envisager et mettre en œuvre pour répondre aux exigences du CNPN, ce qui peut être handicapant pour des projets à délais très contraints. Le positionnement tardif de la procédure « espèces protégées » dans la vie d'un projet semble par ailleurs être la raison pour laquelle le CNPN se plaint d'une mauvaise visibilité sur la prise en compte de la biodiversité sur l'ensemble du projet et des procédures.

2.3.3 - Moyens actuels utilisés pour pallier les difficultés soulevées

Les difficultés évoquées précédemment, dont les acteurs ont généralement conscience, sont des points durs à la bonne mise en cohérence des procédures. Pour y faire face, ces derniers ont parfois développé divers outils. La plupart de ces outils permettent de **conseiller les acteurs sur la mise en œuvre des procédures et sur leur suivi**. Les guides ou notes élaborées par les services de l'État ou par certaines associations donnent par exemple des repères et des recommandations pour la mise en œuvre des procédures, autant d'un point de vue réglementaire que pratique. A noter plus particulièrement le guide national sur la mise en œuvre des dérogations à la protection stricte des espèces protégées de 2010 qui incite à transmettre également au CNPN l'étude d'impact du projet, les études d'incidences Natura 2000 si elles existent, et l'avis de l'autorité environnementale ; cela afin de garantir une meilleure transparence et compréhension des procédures.

De plus, le recours à des outils internes de suivi semble assez répandu, autant dans les services instructeurs que chez les maîtres d'ouvrage : tableaux de bord, fiches navettes, ou encore démarche qualité dans certains cas. Cependant ces outils ne semblent pas satisfaire tous les acteurs, certains les jugeant insuffisants pour un suivi de qualité. C'est ainsi que l'ONEMA, par exemple, a développé une base de données qui permet aux agents de mieux contrôler les chantiers de grandes infrastructures linéaires.

D'autres outils visent à **améliorer le dialogue** et donc le transfert d'informations entre acteurs. Des DREAL mettent par exemple en place des comités techniques internes, regroupant notamment les services en charge de l'évaluation environnementale et de

⁵ Références méthodologiques pour la prise en compte de l'environnement dans les projets routiers, D4E, 2008, page 14

la biodiversité. Cela facilite alors le dialogue entre les services instructeurs de diverses procédures, tout en améliorant l'expertise de chaque procédure par leurs échanges. Les groupes de travail ou les réunions régulières entre services déconcentrés, porteurs de projet, associations, futurs gestionnaires, etc., sont autant de moyens facilitant les échanges d'informations et garantissant une certaine qualité et pérennité des procédures. Par ailleurs, dans un souci d'accès à l'expertise scientifique, l'ONEMA a par exemple mis en place au sein de son organisme un réseau de référents à qui les porteurs de ce type de projets peuvent s'adresser.

Enfin, une dernière catégorie d'outils, principalement développée par les maîtres d'ouvrage, vise à **garantir une bonne qualité des dossiers**. Par exemple, ESCOTA a mis en place un cahier des charges pour recruter des écologues à compétence spécifique pour effectuer les études demandées lors des procédures milieux naturels. D'autres développent une stratégie d'entreprise dédiée telle qu'un poste à temps plein ou partiel pour assurer la mise en œuvre et la bonne application des procédures. Cette compétence supplémentaire (par exemple un juriste spécialisé en droit de l'environnement) peut apporter à l'entreprise un regard global et pointu sur les procédures à entreprendre sur un projet et sur leur articulation.

2.4 - Synthèse

Les procédures visent toutes le même objectif final : avoir une bonne prise en compte des milieux naturels dans l'élaboration d'un projet. Les témoignages recueillis au cours des interviews des services instructeurs et porteurs de projet, offrent une première approche des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de celles-ci.

Retenons notamment que si les services instructeurs adaptent généralement leurs exigences à l'ampleur du projet, aux enjeux, et parfois au maître d'ouvrage, ils cadrent toutefois rarement les dossiers en amont, en raison d'un manque de précision sur le projet à ce stade (ou un manque d'effectif suffisant). Cependant notre étude ne permet pas pour l'instant de déterminer à quels moments sont généralement effectués les sollicitations des services instructeurs, si ces dernières sont cohérentes entre procédures, et si elles permettent d'obtenir un niveau de précision suffisant avant l'instruction du dossier.

Ensuite, lors de la conception du projet et de la mise en œuvre effective des procédures, des difficultés récurrentes mettent en péril la bonne prise en compte de la biodiversité. D'abord les acteurs ont parfois du mal à comprendre les processus et les articulations nécessaires entre eux, et ce du fait de la complexité et de l'imprécision réglementaire à ce sujet. De plus, le manque d'informations et donc de transparence entre procédures pour un même projet ne facilite pas la visibilité des acteurs de l'ensemble du projet.

Par ailleurs, le déroulement des procédures dans le temps, relativement peu variant, ne permet pas toujours une bonne cohérence entre procédures.

Les imprécisions réglementaires, le manque de communication entre services instructeurs, leurs niveaux d'exigences parfois variables, l'articulation temporelle des dossiers, le manque de visibilité des acteurs sur l'ensemble du projet, remettent alors en cause la cohérence des procédures entre elles.

Pour faire face à ces incohérences, les acteurs mettent alors en œuvre des outils dédiés. Certains visent à donner des repères et à conseiller les acteurs sur les processus procéduraux. D'autres cherchent à améliorer les échanges entre services instructeurs, porteurs de projet, associations, futurs gestionnaires, etc., tandis qu'une dernière catégorie d'outils s'attache à garantir une bonne qualité à la fois de chacun des dossiers tout en développant une approche d'ensemble.

3 - Mise en regard de la réglementation avec les pratiques des procédures

Ayant en main toutes les données pour confronter la réglementation aux pratiques des procédures, ce chapitre vise à souligner en quoi l'application de la réglementation n'est pas toujours optimale. Cette étape cherche à proposer des pistes de recommandations aux maîtres d'ouvrage pour améliorer l'articulation des procédures liées aux milieux naturels, et ainsi favoriser une meilleure prise en compte de ces derniers lors de l'élaboration d'un projet d'infrastructure linéaire.

3.1 - Les points de blocage lors de l'application de la réglementation

Le tableau suivant confronte les grandes caractéristiques de l'articulation des procédures dans la réglementation, avec les points de blocage rencontrés dans leur mise en pratique.

La théorie	Les points de blocage en pratique
Il existe des recoupements dans les champs d'application des procédures, en ce qui concerne les milieux naturels.	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de lisibilité entre procédures de par la complexité des recoupements - Peu d'échanges entre acteurs, donc peu de transferts d'informations entre procédures se recoupant : risque de redondance entre dossiers et perte inutile de temps d'analyse, risque d'oubli de données (manque d'exhaustivité) - Pour un milieu naturel commun à deux procédures, un dossier repousse une partie des expertises sur la procédure suivante devenant de ce fait incomplet et ayant pour effet de privilégier la compensation à l'évitement.
Le contenu de la majorité des études doit être proportionnel à l'ampleur du projet et aux incidences sur l'environnement, sauf si l'autorité compétente le précise.	<ul style="list-style-type: none"> - Si l'autorité compétente a des exigences trop précises pour les procédures amont, la temporalité pratique actuelle des procédures est alors à interroger, ainsi que les échanges entre services pour homogénéiser les instructions . - La subjectivité qui intervient dans le jugement de la « proportionnalité » peut créer une hétérogénéité des instructions, et peut être contestée par les porteurs de projet ou les associations - La question de la faisabilité pratique des demandes de l'administration au regard du niveau d'avancement du projet est également un point dur soulevé par les MOA
Les acteurs de l'ensemble des procédures sont nombreux, tout en ayant un certain nombre d'entre eux	<ul style="list-style-type: none"> - La récurrence des structures-actrices ne préjuge pas de la cohérence des avis, car ce ne sont pas forcément les mêmes services qui sont en charge de l'instruction des

La théorie	Les points de blocage en pratique
récurrents.	diverses procédures (question d'échanges en interne des structures) - La multitude des acteurs et le manque de mutualisation des connaissances augmentent le manque de transparence
Certains dossiers s'imbriquent administrativement parlant. De même, les enquêtes publiques peuvent se regrouper en une unique enquête publique.	- Les possibilités réglementaires sont assez grandes au regard de l'organisation des procédures en termes d'enquête publique ou de fusion de dossiers. Des questions liées au manque de pratique de ces montages par les services et à l'enjeu de sécurité juridique du projet limitent cependant ces pratiques. Il n'y a pas de solution globale mais des souplesses à trouver par type de projets.
Les contraintes administratives de chaque procédure entraînent une articulation temporelle relativement cadrée des procédures.	- Les procédures les plus « bloquantes » arrivent actuellement très en aval et après la DUP notamment. Cela implique des blocages non anticipés et des pressions sur des sujets qui auraient dû être anticipés (ou l'ont été) en amont. - Le temps nécessaire à l'élaboration d'un dossier de procédure n'est pas toujours prévu dans les délais contraints d'un projet, d'où parfois des dossiers insuffisants - L'aspect itératif de la connaissance du milieu naturel au sein des différentes procédures rend difficile la vision globale, et peut aboutir à des incohérences entre dossiers

La réglementation propose un cadre pour mettre en œuvre les procédures. Cependant l'application pratique des textes réglementaires sort de ce cadre, notamment à cause des latitudes d'interprétation des textes. Les pratiques peuvent alors être variées selon les acteurs, le contexte ou encore les enjeux d'un projet, et manquent d'homogénéité. Il s'agit de la première principale difficulté.

D'autre part, la complexité des procédures et de leur articulation, et le manque de connaissances des acteurs sur la réglementation, rend difficile l'appropriation des procédés. Nombreux sont les acteurs qui réalisent des dossiers ou des instructions non conformes au cadre réglementaire. Cette complexité ne facilite pas le recul sur l'ensemble des procédures, nécessaire pour en assurer une certaine cohérence.

Ensuite, le manque de transfert d'informations et donc de transparence entre procédures, ne permet pas une bonne cohérence des procédures entre elles : les avis des services instructeurs peuvent se contredire, les mesures d'insertion peuvent s'opposer,...

Et les blocages dus à l'articulation temporelle accentuent l'incohérence, puisque les dossiers à enjeux équivalents ne sont pas forcément réalisés au même moment.

3.2 - Des pistes pour améliorer la prise en compte de la biodiversité dans l'articulation des procédures

La principale difficulté qui ressort de cette étude, et qui entrave la bonne prise en compte de la biodiversité, est la **mise en cohérence des procédures**. En effet, une somme de facteurs découlant de l'inadéquation entre la réglementation et la pratique, la met en péril.

En mars 1996, la circulaire n°96-21 évoquait déjà des objectifs de transparence, de lisibilité et de cohérence entre procédures :

« La recherche d'une plus grande transparence du processus de décision et de réalisation conduit à mieux formaliser les conditions dans lesquelles sont conçus puis réalisés les projets.

A cette fin, la circulaire du 5 mai 1994 et, pour les grands projets, celle du 15 décembre 1992, ont mis en place des dispositions qui, bien que différentes dans la forme, répondent aux mêmes objectifs. Ces dispositions visent :

- une meilleure formulation des données à prendre en considération dès les études amont ;*
- l'établissement, avant chaque phase de décision, d'une consultation des différents acteurs sur la base d'un dossier mettant en évidence les principaux enjeux ;*
- la formalisation après chaque décision des conditions dont cette décision est assortie (cahier des charges ou commande des études successives, dossier des engagements de l'État lors de la déclaration d'utilité publique) ;*
- la cohérence des décisions successives sans remise en cause ultérieure ;*
- la réalisation et la mise à disposition du public des bilans après réalisation. Il convient en conséquence que les documents destinés aux différents interlocuteurs et en particulier au public soient rédigés dans des termes simples tout en restant précis. »*

Les réformes réglementaires de certaines procédures, intégrées dans le Grenelle de l'environnement, répondent en partie aux difficultés de cohérence, en proposant par exemple la mise en place d'une enquête publique unique lorsque la réalisation d'un projet est soumise à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques dont l'une au moins en application de l'article L. 123-2 CE.

La clarification en 2009 de l'identité d'autorités environnementales bien définies par type de projets, et légitimes sur l'ensemble des champs de l'environnement, a également permis de « réhabiliter » l'importance fondamentale de l'étude d'impact pour l'acceptation d'un projet. Cela a également permis de clarifier quelles étaient les exigences de cette procédure et son rôle fondamental en termes d'articulation. La possibilité de saisine amont de cette autorité pour bénéficier d'un « *un avis sur le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact* » offre également l'opportunité d'obtenir un niveau de précision plus poussé dans le contenu de l'étude d'impact et donc d'anticiper l'articulation avec les procédures en aval de la DUP.

Cependant, ces améliorations de type juridiques, ne font pas l'objet de cette étude. Cette dernière vise plus particulièrement à faire des propositions concrètes et techniques pour améliorer le système actuel d'articulation des procédures.

Voici les premières recommandations, à destination des maîtres d'ouvrages et des services de l'État, qui se dégagent suite à cette première phase d'étude :

– **avoir les capacités de prendre du recul sur l'ensemble des procédures**

Cela nécessite en premier lieu de comprendre parfaitement les aspects réglementaires de chaque procédure liée aux milieux naturels, et de saisir l'articulation entre l'ensemble des procédures impliquées dans un projet. Ces capacités réunies, il s'agit d'avoir un regard d'ensemble et en continu sur les procédures, afin de les articuler au mieux au cours d'un projet.

– **améliorer la communication entre acteurs pour transmettre et recevoir les informations au cours du projet, et améliorer l'expertise**

Le dialogue entre acteurs est indispensable, d'une part pour échanger des connaissances techniques et administratives sur les procédures en elles-mêmes, et d'autre part pour assurer la continuité des informations entre procédures.

« Cette mise en relation de l'ensemble des intervenants, associée à une réelle animation des réunions de travail obligeant les experts à confronter leurs approches et leurs sensibilités, peut conduire à une véritable approche globale de l'environnement. Ce travail collectif contribuera aussi à expliciter les enjeux environnementaux et à faciliter leur hiérarchisation. » (Cirulaire 96-21 du 11 mars 1996)

– **avoir des outils pour mutualiser les connaissances**

Les bases de données concernant l'état initial des milieux naturels ou les enjeux environnementaux, sont souvent similaires pour l'ensemble des procédures. Pour accompagner le dialogue des acteurs, des outils de mutualisation des connaissances, servent à transmettre l'information malgré les changements au sein des équipes.

– **avoir des outils pour améliorer la transparence et la lisibilité des procédures tout au long du projet**

Des outils de suivi des procédures, tels que fiches-navettes ou tableau de suivi, permettent de répertorier les événements clés et les décisions prises lors de chaque procédure. Tout acteur pourra ainsi prendre connaissance de la prise en compte globale de la biodiversité dans le projet. La circulaire du 11 mars 1996 proposait déjà *« la rédaction d'un cahier des charges à chaque étape de l'élaboration du projet, des études nécessaires à l'exécution de la phase suivante. Le cahier des charges a pour objet d'assurer une cohérence dans le suivi des études, tout en facilitant le respect des orientations et décisions prises lors de ces étapes antérieures. »*

– **anticiper les difficultés des procédures qui se situent en aval à travers la démarche d'évaluation environnementale**

Les procédures se recoupent entre elles (milieux naturels concernés, mesures d'insertion choisies, etc.). Réfléchir en amont de l'autorisation aux incidences du projet sur tous les milieux naturels, par le biais d'échanges informels ou formels (cadre préalable) entre acteurs permet donc d'adapter le projet dès ses premières ébauches (éviter et réduire intégrés), de disposer du niveau d'information correspondant aux exigences des services instructeurs associés aux procédures en aval et d'éviter ainsi une mise place à posteriori de mesures compensatoires.

– **instruire conjointement des procédures**

Il s'agit de réaliser des enquêtes conjointes ou de regrouper les dossiers de certaines procédures, pour avoir une vision globale dès l'amont du projet.

Conclusion

Cette première phase de l'étude « articulation des procédures liées aux milieux naturels » a permis de confronter la réglementation à un état des lieux des pratiques, basé notamment sur une enquête auprès de services instructeurs et de maîtres d'ouvrages.

De la comparaison entre les possibilités assez ouvertes du socle législatif et le ressenti des acteurs est apparu un certain nombre de points de blocages mais également quelques premières pistes de réflexions pour les lever. Cependant, ces pistes sont encore trop générales pour répondre à l'ensemble des situations contrastées du quotidien des projets.

Afin d'illustrer plus concrètement ces points d'achoppements, de faire interagir ces procédures environnementales avec les étapes d'élaborations des projets, de rendre plus concrètes les premières recommandations proposées et apporter des réponses plus techniques aux maîtres d'ouvrages et aux services de l'État, notamment sur le niveau de précision attendu dans les différentes procédures, une deuxième phase d'étude est donc prévue en 2011.

Celle-ci se basera sur l'étude de cas représentatifs des situations rencontrées pour les infrastructures linéaires. Elle permettra ainsi de dégager des propositions d'articulation détaillées par type d'infrastructures ou type de contextes fréquents.

Annexes

Annexe A- Glossaire

AE : Autorité Environnementale

AFAF : Aménagement Foncier Agricole et Forestier

APRR : Autoroutes Paris Rhin Rhône

ASFA : Association des Sociétés Françaises d'Autoroutes

CE : Code de l'Environnement

CF : Code Forestier

CGDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

CGEDD : Commissariat Général au Développement Durable

CIA : Concertation Inter-Administration

CIS : Concertation Inter-Service

CNPN : Conseil National de Protection de la Nature

CODERST : Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques

CSRPN : Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel

DDT(M) : Direction des Territoires (et de la Mer)

DEB : Direction de l'Eau et de la Biodiversité

DGALN : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

DGEC : Direction générale de l'énergie et du climat

DGITM : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

DOCOB : Documents d'Objectif

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

EIE : Étude d'Impact Environnementale

ESCOTA : Autoroutes Estérel Côte d'Azur Provence Alpes

IOTA : Installations, Ouvrages, Travaux et Activités soumis aux dispositions de l'article 10 de la loi sur l'eau

MEDDTL : Ministère de l'Écologie, du développement Durable, des Transports et du Logement

MOA : Maître d'Ouvrage

ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques

RFF : Réseau Ferré de France

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

Annexe B- Questionnaire

Présentation de l'étude

Constat

Nous observons depuis plusieurs années une modification et une érosion de la biodiversité de nature à perturber les mécanismes d'adaptation des écosystèmes aux changements. Or la biodiversité fournit un ensemble de biens et services dont la préservation constitue un enjeu majeur.

Pour répondre à cet enjeu, la France a adopté en 2004 sa Stratégie Nationale pour la Biodiversité dont l'objectif est l'arrêt de la perte de biodiversité d'ici 2010. Pour atteindre cet objectif, la stratégie se structure autour de quatre axes :

- 1.mobiliser tous les acteurs
- 2.reconnaître le vivant à sa juste valeur
- 3.améliorer la prise en compte de la biodiversité par les politiques publiques
- 4.développer la connaissance scientifique et l'observation de la diversité du vivant.

La présente étude « articulation des procédures en faveur de la biodiversité dans un projet multi procédures » s'inscrit pour partie dans l'axe 3 de la stratégie nationale pour la biodiversité.

La France connaît depuis quelques années une complexification et une intensification croissante de la réglementation en faveur de la biodiversité. Il paraît alors nécessaire de réaliser un état des lieux de l'évaluation environnementale, afin d'envisager une harmonisation du traitement de la biodiversité tout au long des projets multi-procédures.

Objectifs de l'étude

- **Analyser les différentes procédures en lien avec les milieux naturels** (étude d'impacts, étude d'incidences Natura 2000, étude d'incidences « Loi sur l'eau », dérogation espèces protégées, autorisation parcs nationaux / réserves naturelles / sites classés, aménagement foncier, défrichement)
- **Clarifier le niveau de précision des mesures d'évitement, réduction et compensation**
- **Identifier les incohérences, les points de blocage dans l'articulation des procédures**
- **Valoriser des bonnes pratiques.**

Questionnaire

Modalité et organisation

Date de diffusion : le 04-10-2010

Contact : Céline MENETRIEUX et Charlotte LE BRIS, CETE de Lyon

Questionnaire à remplir et à retourner avant le 15-10-2010 :

- soit directement par informatique en format Open Office (cases à cocher et cadre à remplir) et transmettre par mail :

[mailto: Celine.MENETRIEUX@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Celine.MENETRIEUX@developpement-durable.gouv.fr)

[mailto: Charlotte.LE-BRIS@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Charlotte.LE-BRIS@developpement-durable.gouv.fr)

- soit par écrit et à renvoyer à l'adresse suivante :

CETE de Lyon
46 rue St Théobald
BP128
38081 L'Isle d'Abeau

- soit en prenant un rendez-vous téléphonique avec Céline MENETRIEUX pour remplir le questionnaire en direct au **04 74 27 53 78**.

Personne interviewée

Structure :

Service :

Emploi :

- Chef de service
- Chargé de mission
- Chargé d'étude
- Assistant d'étude
- Autre :

Service en charge de(s) procédure(s) en lien avec biodiversité :

- Étude d'impacts
- Étude d'incidences Natura 2000
- Dossier d'incidences « Loi sur l'eau »
- Dossier de demande dérogation Espèces protégées
- Autorisation parcs nationaux, réserves naturelles, sites classés.
- Étude d'Aménagement Foncier
- Défrichement
- Autres :

Thème N° 1 : Caractérisation des projets multi-procédures/Biodiversité

Q1 : Estimez « grosso modo » le nombre de projets multi-procédures que vous avez traité depuis les 5 dernières années.

Nous nous concentrerons dans ce questionnaire sur les projets d'infrastructures linéaires.

<input type="checkbox"/> Infrastructure de transport	Nombre/5ans
<input type="checkbox"/> train	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> route	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> canal	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> Infrastructure énergétique	
<input type="checkbox"/> électrique	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> gaz	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> Autres :	<input type="text"/>

Q2 : Le nombre de projets d'infrastructures multi-procédures en lien avec la biodiversité a-t-il tendance à augmenter ? Et si oui, comment l'expliquez vous ?

Q3 : La biodiversité est-elle bien prise en compte dans ces dossiers ? Pourquoi ?

Thème N° 2 : Caractérisation des Procédures

Q4 : Sur quels types de procédures êtes vous sollicités / instruisez-vous ?

Procédures	Sollicitation	Instruction
<input type="checkbox"/> Étude impacts	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Natura 2000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Espèces protégées	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Loi sur l'eau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Défrichement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Réaménagement foncier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Autres précisez :		

Dans le cas d'une sollicitation pour avis, qui vous sollicite ?

Q5 : Un avis amont ou un cadrage sur la prise en compte de la biodiversité vous est-il demandé systématiquement ? Sur quoi porte-t-il ? A quel moment vous est-il demandé ?

Q6 : Quels sont les informations sur la biodiversité fournies au porteur de projet ?

En plus des informations en ligne, celui-ci est-il accompagné de :

- données brutes actualisés
- cartes, données spatialisées
- informations uniquement sur les espèces et habitats protégés
- informations sur les espèces et habitats non-protégés
- corridors écologiques
- une analyse des enjeux
- éléments et compléments qui seront nécessaire pour la réalisation du projet
- autres, précisez :

Disposez-vous de documents de cadrage types ?

Q7 : Quels aspects du milieu naturel sont pris en compte dans ces/cette procédure(s) ?

	<i>Pris en compte</i>	<i>Listé</i>	<i>Non pris en compte</i>
Type d'habitat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Type d'espèces	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fonctionnement des écosystèmes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q8 : Quel niveau de précision et de définition demandez-vous spécifiquement sur les milieux naturels ?

Pour l'état initial ? Pour l'analyse des impacts ? Pour les mesures ?

Q9 : Différenciez-vous votre demande selon l'ampleur du projet ? Selon les enjeux du projet ? Selon le type de maître d'ouvrage ?

Thème N° 3 : Identification des incohérences et des points de blocage

Q10 : Avez-vous une bonne visibilité sur la prise en compte de la biodiversité sur l'ensemble du projet et sur le déroulement de l'ensemble des procédures ?

Q11 : Quels sont les informations ou les avis d'experts sur la biodiversité dont vous avez besoin pour construire votre avis ?

Q12 : Reprenez-vous systématiquement les informations et prescriptions concernant la biodiversité que vous ou d'autres services avez formulées, pour le même projet, dans le cadre d'une procédure antérieure ?

Q13 : Pour affiner le niveau de définition des mesures, quels éléments, pièces ou études supplémentaires demandez-vous après la DUP ? *Appuyez vous sur des exemples.*

Q14 : Comment jugez vous la cohérence des mesures d'évitement, de réduction et de compensation entre procédures? (exemple : mesures de dérogation espèces protégées et mesures d'étude d'impact)

Donnez un exemple de projet illustrant votre point de vue :

Q15 : Les procédures postérieures à la DUP introduisent-elle des mesures cohérentes ou non à celles prévues dans l'étude d'impact ? Si non, donnez des exemples.

Q16 : Avez-vous observé des points de conflits sur les questions de biodiversité : entre les procédures ? Avec les maîtrises d'ouvrages ? Avec les personnes privées ou associatives ? Entre services de l'État ?...

Q17 : Avez-vous remarqué des incohérences dans les avis issus des différentes procédures sur un même projet ou sur des projets différents ?

Q18 : Le positionnement de chaque procédure dans le temps est-il pertinent par rapport au déroulement d'un projet ? Quel serait d'après vous le moment adéquat dans un projet pour votre/vos procédure(s) ?

Thème N° 4 : Moyens mis en œuvre pour améliorer le processus

actuel

Q19 : Quels sont les outils, protocoles et méthodes de travail et d'échange mis en place dans votre service pour faciliter l'instruction de projets multi-procédures ?

Q20 : Disposez-vous d'un tableau de bord pour le suivi ? De fiche navette ou de base de données ? Avez-vous développé une méthode ou des outils de traçabilité ?

Q21 : Avez-vous des exemples de bonnes pratiques dans le traitement de la biodiversité dans un projet complexe ? *Listez et explicitez quels ont été les facteurs influant positivement. (contexte, personnes, organisation...)*

Q22 : Que pensez-vous des enquêtes conjointes ou le regroupement de procédures ? (exemple : DUP et loi sur l'eau ; DUP et espèces protégées...)

Q23 : Quelles seraient selon vous les pistes d'amélioration à creuser pour améliorer le processus actuel ?

Remarques complémentaires :

Annexe C- Analyse des questionnaires

Questionnaire

Cibles

Le but étant d'avoir des retours d'expérience sur la mise en œuvre des procédures, leur contenu, leur articulation, etc., nous avons choisi de cibler particulièrement les autorités administratives en charge d'instruire les dossiers correspondant aux procédures étudiées : DREAL, DDT, CNPN, ONEMA. Nous avons ciblé aussi des services centraux (DGITM, CGDD, DGEC, DGALN, DEB), et enfin des porteurs de projet pour avoir un point de vue des maîtres d'ouvrage : ASFA, RFF.

Modalités d'envoi

Une fois les cibles définies, le questionnaire a été envoyé par courrier électronique à une ou deux personnes de chaque service. Dans le cas des DDT, nous avons envoyé directement le questionnaire à dix services en charge des procédures liées aux milieux naturels .

Le questionnaire a également été envoyé à l'ASFA, qui l'a relayé ensuite auprès de ses membres.

Contenu du questionnaire (cf. annexes)

Il s'agit d'un questionnaire à questions ouvertes et fermées en fonction des sujets traités. Il est organisé en plusieurs parties, selon quatre thèmes spécifiques :

- 1) Caractérisation des projets multi-procédures par rapport à la biodiversité
- 2) Caractérisation des procédures
- 3) Identification des incohérences et des points de blocage
- 4) Moyens mis en œuvre pour améliorer le processus actuel.

Les deux premières parties tendent à caractériser comment les interviewés appréhendent les procédures liées aux milieux naturels : le nombre et le type de cas qu'ils ont traité, leur avis global sur ces procédures (qualité, évolution, niveau de précision), et le cadrage dont ils bénéficient pour réaliser les études.

La troisième partie est établie de manière à identifier les incohérences et les points de blocage que peuvent rencontrer les acteurs lors du déroulement de l'ensemble des procédures. Ce sont des questions soit larges afin de pouvoir récolter tous les retours possibles, soit précises comme sur la chronologie des procédures ou la cohérence des mesures d'évitement, de réduction et de compensation induites, afin d'approfondir des points initialement pressentis comme sources de difficultés pratiques.

Enfin, la quatrième et dernière partie du questionnaire vise à cerner les outils ou méthodes de travail déjà élaborées par les interviewés afin de faciliter l'instruction des projets multi-procédures. Elle cherche aussi à recenser des demandes particulières concernant des améliorations possibles du processus actuel.

Le recours régulier à des exemples, via une demande explicite d'en citer dans le questionnaire, permet d'illustrer les constats et d'identifier des bonnes pratiques.

Résultats

Le questionnaire a permis d'appréhender les pratiques procédurales et le retour d'expériences personnelles par des témoignages, des propositions d'améliorations, et d'identifier des bonnes pratiques.

Dix questionnaires ont été retournés remplis, dont deux par des porteurs de projet et huit par des autorités administratives (3 DREAL, 1 DDT, CGDD, DGITM, CNPN, ONE-MA).

Caractérisation des interviewés

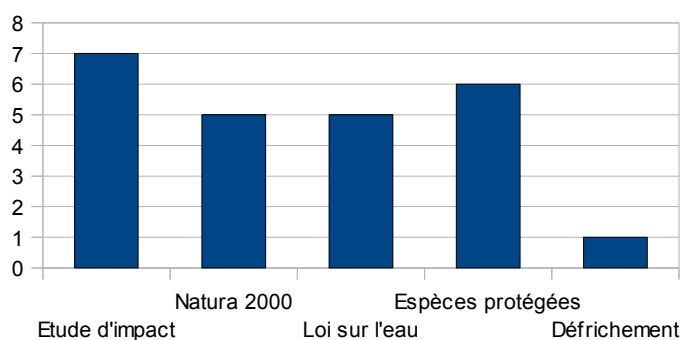
Les constats réalisés par les personnes interviewés s'appuient sur un nombre variable de dossier (entre 2 et 150 cas ces cinq dernières années).

Porteurs de projet

Deux interviewés sont des porteurs de projet, et ils sont tous les deux en charge des autoroutes.

Autorités administratives

L'histogramme ci-dessous permet d'évaluer la typologie des autorités administratives qui ont répondu :



Nombre d'autorités administratives en charge de chaque procédure parmi notre échantillon (solicitation et/ou instruction).

Majoritairement, les services sont concernés par l'étude d'impact, les espèces protégées, Natura 2000 et la loi sur l'eau.

Analyse des questionnaires

Le nombre de réponses n'est pas suffisant pour généraliser des pratiques, toutefois certaines opinions ou propositions individuelles permettent d'identifier des pistes de progrès à discuter. Il s'agira ainsi de re-contextualiser les points de vue selon la fonction de l'interviewé et de son expérience.

Soulignons avant de rentrer dans l'analyse détaillée des réponses, que la qualité des dossiers étudiés par les autorités administratives est perçue comme étant assez variable selon les projets multi-procédures auxquels ils se rapportent. Elle dépendrait de l'ampleur du projet, des enjeux, du contexte... Toutefois la majorité des interviewés jugent que la biodiversité n'est pas assez prise en compte dans les procédures. Cette constatation confirme donc l'existence de points de blocage et/ou insuffisances concernant les procédures, perceptible autant pour les autorités administratives que pour les porteurs de projet.

Des points de blocage récurrents

Les avis sont parfois mitigés sur une même question, ce qui semble naturel puisque les interviewés sont assez variés et ont des approches différentes des projets et des procédures. Cependant il existe des récurrences dans les difficultés qu'ils rencontrent.

– **Une mauvaise visibilité de la prise en compte de la biodiversité sur l'ensemble du projet et des procédures.** En tant que justifications, les interviewés évoquent un problème de temporalité entre procédures, un manque de retours d'information sur les projets étudiés (autres procédures et avis sur un même projet, réalisation des mesures,...), et une complexité des procédures. (5 AA, 1 MOA)

– **Des difficultés à récolter les expertises nécessaires en biodiversité dans les délais.** Deux aspects se reportent à ce point : l'un basé sur la difficulté d'avoir accès à l'information (besoin d'un réseau de connaissances, d'experts naturalistes ayant des compétences pointues), l'autre se reportant au décalage fréquent entre les délais et les saisons pertinentes d'expertises naturalistes. (2 AA, 1 MOA)

– **Une mauvaise cohérence concernant les mesures de différentes procédures sur un même projet.** Ce ressenti n'est pas forcément justifié par les interviewés, cependant tout ceux qui expliquent les raisons se reportent au problème de temporalité entre procédures. (7 AA, 1 MOA)

Exemples cités en appui : A65 (un seul dossier « mesures compensatoires » a été effectué pour répondre aux deux procédures loi sur l'eau et espèces protégées), A406 (découverte de la présence d'espèces protégées après la DUP), LGV SEA (CNPN a été saisi une fois le trajet définitif fixé).

– **Des niveaux de précision variables pour les mesures selon les instructeurs.** Cela engendre des différences entre projets distincts ayant pourtant les mêmes impacts. En effet, un MOA souligne que l'interprétation personnelle de la réglementation fait que l'exigence de l'instructeur peut passer d'une demande de déclaration au titre de la loi sur l'eau à une demande d'autorisation. De plus, la méthodologie d'évaluation des surfaces à compenser étant différente entre services, la rigueur et les compétences étant variables d'un bureau d'étude à un autre, il manque une certaine cohérence concernant le niveau de précision des mesures de réduction et compensation. (2 AA, 2 MOA)

– **Le positionnement des procédures entre elles est remis en question.** En effet, l'articulation temporelle entre les procédures est souvent contestée, notamment le positionnement de la dérogation espèces protégées, jugée comme étant située trop en aval. (3 AA, 0 MOA)

– **Conflits concernant le jugement de chaque acteur (MOA/AA) sur la mise en œuvre des mesures.** En effet, les textes, se devant de s'appliquer à une grande variété de projets, détaillent peu le niveau de précision nécessaire pour une instruction aboutie. Une grande latitude d'interprétation est donc laissée aux services, d'où une grande hétérogénéité des pratiques d'application. (2 AA, 1 MOA)

– **La temporalité des procédures n'est pas toujours en adéquation avec les contraintes temporelles des projets.** Ceci crée des contraintes temporelles pour les porteurs de projet qui risquent de ce fait de survoler certains points. (1 AA, 0 MOA)

Notons que les réponses ont aussi montré des aspects positifs dans l'articulation actuelle des procédures, comme la reprise quasi systématique des prescriptions dans le cadre de procédures antérieures pour un même projet, et donc une cohérence entre avis sur un même projet.

Moyens mis en œuvre pour améliorer le processus actuel par les interviewés

La dernière partie du questionnaire abordent trois thèmes tournés vers un même objectif, celui d'améliorer le processus actuel.

En première partie le questionnaire cherchait à recenser les moyens existants utilisés par les acteurs, qui faciliteraient l'instruction ou le suivi des procédures. En voici le résumé :

Instructeurs :

– **Concertation interne aux services instructeurs** (*mise en place de comités techniques internes par la DREAL Auvergne, création d'un réseau interne de référents par l'ONEMA, ...*)

– **Concertation entre les services instructeurs** (*par la DDT Saône et Loire, par l'ONEMA avec les DDT(M) et les DREAL, par le CGDD avec l'ONCFS et l'ONEMA*)

– **Développement d'une base de donnée « grandes infrastructures linéaires »** pour contrôler les chantiers (*par l'ONEMA*)

– **Utilisation de tableaux de bord** (3 AA, 2 MOA), **de fiches navette** (3 AA, 1 MOA), **d'outils de traçabilité** (2 AA, 1 MOA)

– **Guides méthodologiques sur les procédures** (*par le CNPN*)

Porteurs de projet :

– **Réunions régulières des divers intervenants sur le projet pour réguler les relations** (1MOA)

- **Concertation préalable avec les services instructeurs (1 MOA)**
- **Cahier des charges permettant de cibler les bons prestataires chargés des études environnementales.** Cela peut prendre forme de demandes, de la part du porteur de projet, de notes méthodologiques détaillées concernant la réalisation des études (1MOA)
- **Existence d'un juriste de l'environnement au sein de l'entreprise, responsable de l'application des procédures (1MOA)**

Les pistes d'amélioration des interviewés

Une fois les moyens actuels d'amélioration recensés, le questionnaire visait d'une part à relever les avis sur les enquêtes conjointes, et d'autre part à recueillir des propositions d'améliorations.

La liste suivante dresse donc les pistes qui ont été soulevées par les interviewés pour faciliter l'articulation des procédures.

- **Tendre vers des enquêtes conjointes ou le regroupement de procédures.** (*Il s'agissait d'une proposition du questionnaire : 4 AA sont d'accord pour cette solution, 3 AA sont mitigés sur la question, et les 2 MOA sont opposés à cette proposition*)
D'une part certaines autorités seraient d'accord pour mettre en place des enquêtes conjointes afin d'avoir une vision globale et prendre en compte plus en amont les autorisations espèces protégées et loi sur l'eau. Cependant trois autorités soulignent le fait que l'efficacité de ce processus dépend largement des enjeux du projet et du niveau de précision du tracé lors de la DUP, et donc que sa mise en place systématique ne serait pas forcément judicieuse.
Enfin, les porteurs de projet rejettent quant à eux la mise en œuvre de l'enquête conjointe. Ils considèrent en effet qu'elle irait à l'encontre de l'adaptation du projet dans le temps, et qu'elle ne correspond pas avec le caractère spécifique de chaque procédure.
- **Meilleure collaboration des services instructeurs entre eux d'une part (2 AA et 0 MOA), et avec les porteurs de projet d'autre part (1 AA et 1 MOA)**
- **Instruire les dossiers loi sur l'eau et espèces protégées plus en amont (1 AA, 1 MOA)**
- **Adapter les délais d'exécution des projets imposés par l'État aux délais nécessaires à l'instruction pertinente des dossiers (ONEMA)**
- **Améliorer le suivi et les modalités de contrôle.** La DREAL Languedoc-Roussillon propose par exemple la création d'une police administrative de l'environnement, protégée des pressions économiques, qui regroupe l'instruction de toutes les procédures environnementales. (2 AA, 0 MOA)
- **Faciliter l'enchaînement des différentes phases du projet et des procédures** par une simplification et un cadrage de cet enchaînement. (1 AA, 1 MOA)

- **Homogénéiser les interprétations des textes réglementaires des services instructeurs** pour éviter la subjectivité. (0 AA, 1 MOA)

Identification de bonnes pratiques

Lorsqu'on interroge les acteurs sur les exemples de bonne articulation entre procédures, qu'ils auraient pu observer ou pratiquer, très peu citent d'exemples précis de projets. On peut relever toutefois le train à crémaillère du Puy de Dôme, l'A831 par l'intervention de la LPO, et le port autonome de Fos-Marseille. Un travail d'approfondissement de ces exemples permettra de voir s'ils sont vraiment remarquables, et dans ce cas sur quels aspects.

Très peu de projets exemplaires sont donc cités. Les interviewés évoquent plus volontiers des démarches qu'ils considèrent comme étant de bonnes pratiques, mais qui sont souvent redondantes avec les moyens mis en œuvre pour améliorer le processus actuel :

- associer l'instructeur de dérogation espèces protégées lors de la DUP,
- réaliser une concertation entre police de l'eau et rédacteur de l'avis de l'autorité environnementale lors de la DUP,
- sélectionner de bons prestataires écologiques pour les inventaires par l'élaboration de cahiers des charges,
- réunir périodiquement ou de manière ponctuelle et provoquée les porteurs de projets et les instructeurs,
- entretenir des contacts entre les porteurs de projet et les associations naturalistes, les gestionnaires des espaces naturels, et la communauté scientifique.

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Centre d'Études Techniques de Lyon
25 avenue François Mitterrand
Case n°1
69674 BRON cedex
Tél. : 04 72 14 30 30
Fax : 04 72 14 30 35
CETE-Lyon@developpement-durable.gouv.fr

Département Environnement Territoire Climat
46 rue St Theobald
38080 L'ISLE D'ABEAU

www.cete-lyon.developpement-durable.gouv.fr