

JURIDIQUE Analyse



QUENTIN UNTERMAIER,
avocat, cabinet Adalys



JEAN-MARC PETIT,
avocat, cabinet Adalys

Champ d'application

Les règles de l'évaluation environnementale des projets s'appliquent aux projets d'aménagement et notamment à ceux mis en œuvre dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC).

Difficultés

Le mécanisme d'actualisation de l'étude d'impact du projet d'ensemble pose des difficultés tenant au fait que les promoteurs sont distincts de la collectivité et de l'aménageur de la ZAC.

Solution

Pour éviter ces difficultés, l'ensemble des opérations qui vont constituer la ZAC peuvent être identifiées dans l'étude d'impact du projet global, ce qui est rarement le cas en pratique.

Aménagement

Evaluation environnementale dans les ZAC : principe et réalités

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016, les maîtres d'ouvrage doivent réaliser l'évaluation environnementale, lorsqu'elle est requise, à l'échelle de leur projet, notamment s'agissant des zones d'aménagement concerté (ZAC).

Défini comme la « réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol » (1), le projet doit être appréhendé de manière large afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité. L'article L.122-1-III du code de l'environnement prévoit ainsi que « lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage ».

PRINCIPE

Lorsqu'un projet requiert la délivrance de plusieurs autorisations (par exemple un projet de construction d'un bâtiment industriel soumis à une autorisation environnementale et à un permis de construire), l'évaluation environnementale doit être réalisée lors de la délivrance de la première autorisation.

En cas d'impossibilité d'identifier ou d'apprécier l'ensemble des incidences du projet sur l'environnement avant celle-ci, le maître d'ouvrage doit actualiser l'étude d'impact en procédant à une évaluation des incidences du projet, dans le périmètre de l'opération pour laquelle la seconde autorisation est sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. Selon l'agence environnementale (AE) du Conseil général de l'environnement et du développement

durable (AE-CGEDD), l'actualisation de l'étude d'impact peut concerner des précisions apportées au projet, des évolutions de ce projet, de son environnement ou de son contexte ou encore « des apports d'études complémentaires qu'il était impossible de réaliser pour l'octroi de la première autorisation, à condition de le justifier » (2).

L'étude d'impact actualisée sera soumise pour avis à l'autorité environnementale et aux collectivités intéressées puis à la consultation du public. L'autorisation délivrée prescrira, s'il y a lieu, de nouvelles mesures « ERC » (« éviter, réduire, compenser ») et de suivi à la charge du pétitionnaire. La question de la nécessité d'actualiser l'étude d'impact se posera pour chaque nouvelle demande d'autorisation nécessaire au projet ou à l'une de ses composantes.

Si les impacts environnementaux du projet n'ont pas évolué depuis la dernière autorisation délivrée, le maître d'ouvrage joindra à la demande d'autorisation la version existante de l'étude d'impact et de l'avis d'autorité environnementale. En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable de celles-ci et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, il peut consulter pour avis l'autorité environnementale (3).

APPLICATION

Ces règles s'appliquent aux projets d'aménagements soumis à évaluation environnementale et notamment ceux mis en œuvre dans le cadre de la ZAC. Selon l'AE-CGEDD, la ZAC « peut constituer un projet à elle seule mais, dans certains cas, le périmètre du projet peut être plus large ». L'AE rappelle qu'une distinction doit être faite entre le « périmètre administratif et juridique de la ZAC » et le « contenu du projet au sens de l'article L.122-1-II-5° » (4).

Pour déterminer si le projet incluant la ZAC est soumis ou non à une évaluation environnementale systématique ou après un examen au cas par cas, celui-ci doit être confronté aux rubriques du tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement, en particulier la rubrique 39 (travaux, constructions et opérations d'aménagement)



Le dossier de création, constitué par la personne publique à l'initiative de la ZAC, doit comprendre l'étude d'impact initiale et sera transmis pour avis à l'autorité environnementale et aux collectivités concernées.

JURIDIQUE

mais également les rubriques 6 (voiries) et 41 (aires de stationnement) (5). Il convient ensuite de déterminer quelles sont les autorisations nécessaires au projet. La décision de création de la ZAC constitue généralement la première autorisation du projet de ZAC (6).

Le dossier de création, constitué par la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone, doit donc comprendre l'étude d'impact initiale et sera transmis pour avis à l'autorité environnementale et aux collectivités intéressées. Les projets de création de ZAC étant exemptés d'enquête publique (7), ces avis et le dossier de création seront soumis à une procédure de participation du public par voie électronique (8) préalablement à l'approbation du dossier de création. Les mesures ERC et de suivi seront annexées à la délibération de création de la ZAC. La collectivité constituera ensuite, sauf procédure contractée de création-réalisation, le dossier de

réalisation de la ZAC comprenant le projet de programme des équipements publics (PEP) et le projet de programme global des constructions à réaliser.

Le projet étant décrit de façon beaucoup plus précise à ce stade, une actualisation de l'étude d'impact initiale sera généralement requise (sauf si l'étude jointe au dossier de création est déjà complète sur les incidences environnementales liées à la réalisation de la ZAC) ce qui impliquera de saisir à nouveau l'autorité environnementale et les collectivités intéressées et d'organiser une procédure de participation du public par voie électronique précisée à l'article L.123-19 du code de l'environnement, et ce préalablement à l'approbation du dossier de réalisation.

AUTRES AUTORISATIONS

D'autres autorisations portées par la collectivité ou par l'aménageur peuvent être nécessaires et sollicitées concomitam-

RÉFÉRENCE

Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016.

ment ou postérieurement à l'approbation du dossier de réalisation. Il peut s'agir, par exemple, d'une déclaration d'utilité publique (DUP) lorsqu'il est envisagé d'exproprier certaines parcelles, ou d'une autorisation environnementale requise en application de la loi sur l'eau lorsque les surfaces imperméabilisées par le projet sont importantes. A chaque fois, le pétitionnaire de ces autorisations doit s'interroger sur la nécessité d'actualiser l'étude d'impact préalablement à la délivrance de l'autorisation qu'il sollicite.

Tels sont les principes applicables aux ZAC issus de la réforme des évaluations environnementales de 2016. En pratique, la logique d'actualisation de l'étude d'impact du projet d'ensemble pose des ◯●



Selon vous, quelle est la part d'actifs allant en vélo au travail en France ?

- 2%
- 5%
- 25%



Et sur votre territoire ?



DÉCOUVREZ CE QUE LES DONNÉES DE VOTRE TERRITOIRE VOUS RÉSERVENT

JURIDIQUE Analyse

●○◇ difficultés en ZAC. Celles-ci sont principalement dues au fait que les promoteurs sont distincts de la collectivité et de l'aménageur de la ZAC. Certains maîtres d'ouvrage effectuent des demandes d'examen au cas par cas lorsque leur opération dépasse les seuils du tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement, indépendamment de la ZAC.

L'AE rappelle alors normalement que les opérations réalisées au sein d'une ZAC constituent des composantes du projet d'aménagement d'ensemble qui sont donc, de fait, soumises à évaluation environnementale. Une demande d'examen au cas par cas n'est donc pas nécessaire, la question étant en réalité de savoir s'il y a nécessité ou non d'actualiser l'étude d'impact du projet d'ensemble (9).

Cette solution, si elle est conforme à la notion de projet de l'article L.122-1 du code de l'environnement, pose des difficultés pratiques importantes, tant pour le constructeur que pour la collectivité ou l'aménageur de la ZAC notamment lorsque les incidences environnementales propres aux opérations « composantes » n'ont pas été décrites dans l'étude d'impact du projet global, qui peut être ancienne.

Le constructeur ou l'exploitant, qui doit joindre à sa demande d'autorisation l'étude d'impact actualisée et l'avis de l'AE sur l'étude actualisée (10), n'a pas la maîtrise de l'actualisation de l'étude d'impact puisque ce processus incombe à la collectivité ou à son aménageur. Or, la nécessité d'actualiser l'étude d'impact peut retarder le calendrier de son opération ou lui imposer des prescriptions supplémentaires (mesures « ERC » et de suivi).

RECOMMANDATIONS

Pour la collectivité ou l'aménageur responsable de l'actualisation, cela représente un travail potentiellement lourd, qui devra être réitéré pour chaque opération « composante » dont les incidences n'auront pas été intégrées dans l'étude d'impact du projet d'ensemble. Pour éviter cette difficulté, l'AE recommande que l'ensemble des opérations composantes de la ZAC aient été identifiées dans l'étude d'impact du projet global, ce qui suppose un dialogue en amont entre l'aménageur et les autres maîtres d'ouvrage d'opérations connues lors de la rédaction

de l'étude d'impact, ce qui en pratique est une situation extrêmement rare, surtout pour les opérations d'aménagement importantes et celles dans lesquelles vont être lancées des consultations d'opérateurs après la création...

Dans le même esprit, le CGEDD recommande d'envisager le plus en amont possible la répartition, entre l'aménageur, la ou les collectivités en charge du PEP et les maîtres d'ouvrage des opérations de construction. Mais selon l'AE, le renvoi des mesures de compensation aux maîtres d'ouvrage des opérations de construction doit demeurer l'exception, ces mesures étant plus efficaces lorsqu'elles sont traitées par l'aménageur de la ZAC « qui est le plus à même de les piloter globalement et d'en mutualiser la mise en œuvre et la gestion » (11). Les opérations réalisées à l'intérieur des ZAC n'étant généralement pas connues au moment de la création de la ZAC ou même lors de sa réalisation, le besoin d'actualisation sera fréquent pour les opérations composantes de la ZAC. Mais il n'en est pas toujours ainsi.

Pour la réalisation d'un programme de construction mixte au sein d'une ZAC, l'AE-CGEDD a estimé qu'une actualisation n'était pas nécessaire en considérant que la ZAC a fait l'objet d'une étude d'impact d'ensemble actualisée et des avis de l'AE afférents; que ces impacts sont, de manière générale, encadrés par cette étude et que l'opération s'inscrit dans le respect des engagements environnementaux fixés par la collectivité responsable de la ZAC; que les autres impacts, spécifiques à l'opération présentée, sur le milieu et les mesures destinées à éviter ou réduire les effets négatifs notables sur l'environnement et la santé humaine, n'imposaient pas non plus une actualisation.

Lorsqu'une actualisation est nécessaire, son caractère satisfaisant est apprécié à l'aune du principe de proportionnalité applicable aux études d'impact. Selon l'AE-CGEDD, l'actualisation de l'étude d'impact doit permettre d'approfondir les sujets qui ont fait l'objet d'observations et recommandations de l'AE ou de questions du public consulté.

L'actualisation de l'étude d'impact doit par ailleurs permettre d'apprécier les conséquences des incidences

environnementales à l'échelle globale du projet, ce qui signifie qu'elle doit porter sur l'ensemble des enjeux concernés par l'évolution du projet, y compris si ces enjeux ou ces incidences dépassent le seul périmètre de l'opération.

Depuis la loi « Asap », le deuxième alinéa de l'article L.122-1-1-III du code de l'environnement dispose que l'autorité environnementale et les collectivités intéressées au titre des incidences environnementales du projet donnent un avis sur l'étude d'impact actualisée « dans le cadre de l'autorisation sollicitée », ce qui devrait normalement les empêcher de revenir sur les autorisations déjà délivrées...●

(1) Code de l'environnement, art. L.122-1.

(2) Note de l'AE du 5 février 2020 sur les ZAC, p. 20.

(3) Code de l'environnement, art. L.122-1-1-III.

(4) Note de l'AE précitée, p. 13.

(5) Les projets inférieurs aux seuils qui ont des incidences négatives notables sur l'environnement doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale par le biais du mécanisme dit de la « clause filet », instaurée par le décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets, qui prévoit une saisine de l'autorité en charge de l'examen au cas par cas par le maître d'ouvrage à l'occasion d'une demande d'autorisation.

(6) Code de l'urbanisme, art. R.311-2.

(7) Code de l'environnement, art. L.123-2-1.

(8) Cette procédure doit s'articuler avec la concertation obligatoire de l'article L.103-2 du code de l'urbanisme également applicable lors de la création d'une ZAC.

(9) L'AE-CGEDD va jusqu'à requiesciter ces demandes de cas par cas en une demande d'avis sur l'actualisation.

(10) Cf. pour une demande de permis de construire, code de l'urbanisme, art. R.431-16-b.

(11) AE-CGEDD, note précitée, p. 17.