

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT
Direction des routes

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
ET DE L'ENVIRONNEMENT
*Direction de la nature
et des paysages*

Circulaire n° 99-78 du 14 septembre 1999 relative à la concertation entre les directions régionales de l'environnement et les services déconcentrés de l'équipement pour l'élaboration et l'instruction des projets routiers du réseau national

NOR : *EQUR9910221C*

La ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, le ministre de l'équipement, des transports et du logement à Madame et Messieurs les préfets de région (direction régionale de l'environnement, direction régionale de l'équipement) ; centre d'études techniques de l'équipement, Mesdames et Messieurs les préfets de département (direction départementale de l'équipement).

Nos concitoyens sont de plus en plus sensibles à la qualité de leur cadre de vie, et le Gouvernement s'attache à préserver pour le long terme les grands équilibres, tels que la conservation de la diversité biologique et des espèces vivantes ou la maîtrise de l'effet de serre.

Ces préoccupations doivent être prises en compte lors du choix, de la conception et de la réalisation des infrastructures de transport, particulièrement des infrastructures routières. Elles dépassent même, aujourd'hui, la notion d'environnement pour atteindre celle, plus globale, de développement durable : les projets doivent viser à la fois les objectifs de développement économique, de préservation des milieux et ressources naturelles, et d'équité sociale.

En outre l'Etat se doit d'assurer la cohérence de ses actions.

Dans cette difficile conciliation, les services de l'Équipement, maîtres d'ouvrage des opérations, ou maîtres d'œuvre, doivent trouver dans la DIREN un partenaire privilégié qui dispose en matière d'environnement d'informations, de compétences techniques et administratives, d'une connaissance du milieu associatif, de nature à contribuer à éclairer au mieux les recherches du maître d'œuvre et le choix final du maître d'ouvrage.

Dès 1985 une circulaire commune signée par le directeur des routes et le délégué à la qualité de la vie (circulaire 000832 du 19 juillet 1985), adressée aux commissaires de la République (délégations régionales à l'architecture et à l'environnement et directions départementales de l'Équipement) formulait des recommandations pour la concertation entre ces services déconcentrés. Des circulaires ultérieures émanant de l'un ou l'autre ministère ont rappelé à l'occasion, en 1994, 1996, 1998, l'opportunité et la nécessité d'une telle concertation.

De grands progrès ont été accomplis depuis ; pourtant il apparaît que ces recommandations ont été inégalement appliquées. En outre les exigences de la société dans le domaine de l'environnement se sont accrues, ce qui s'est traduit notamment par un enrichissement très important du droit de l'environnement avec les lois sur le bruit, le paysage, l'eau, l'air ou la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Le droit européen est venu également imposer des règles plus strictes pour la protection des milieux ou les procédures d'études d'impact.

Les pratiques habituelles de concertation, confrontées à ces évolutions, ont conduit à des difficultés pour l'élaboration de certains projets, difficultés d'autant plus importantes qu'elles apparaissent à un stade avancé des études et de la procédure.

Les idées même d'aménagement du territoire et de développement durable impliquent pourtant que d'éventuelles contradictions entre équipement et environnement soient surmontées. Il nous a donc paru nécessaire, dans un souci de bonne administration, de redéfinir les conditions de collaboration de nos services pour l'élaboration des projets routiers tant au niveau central qu'aux niveaux déconcentrés.

Au niveau central, un protocole entre nos deux directions définit des méthodes de travail en commun plus rigoureuses. Une copie est jointe à la présente circulaire pour votre information.

Aux niveaux déconcentrés, l'instruction technique jointe vise le même objectif.

La présente circulaire et l'instruction technique annulent et remplacent la circulaire du 19 juillet 1985.

Les idées directrices de ce nouveau dispositif sont les suivantes :

L'environnement est désormais reconnu comme une composante essentielle de l'aménagement du territoire.

La DIREN est donc, au niveau de la région et du département, un partenaire privilégié des services de l'équipement chargés d'élaborer et d'instruire les projets routiers.

Mais cette concertation ne doit pas intervenir seulement au stade de la recherche et de la mise au point des tracés, elle doit commencer dès le niveau de la planification et dès le début des études préliminaires, et mobiliser à la fois les connaissances de la DIREN sur les données de l'environnement, et sa capacité d'évaluation de leur importance relative. L'optimisation globale des décisions suppose en effet que les enjeux d'environnement soient comme les enjeux économiques ou fonctionnels, clairement hiérarchisés.

Cette intégration en amont, et sur le fond, des questions d'environnement dans le choix et la conception des projets routiers est de nature à améliorer les projets mais elle est aussi exigeante pour les services, notamment pour les DIREN. Celles-ci devront concentrer leur réflexion et leurs efforts sur les phases amont, ce qui devrait permettre d'alléger l'instruction à l'aval. Elles trouveront un appui auprès des directions centrales de l'environnement, notamment pour faire valider la hiérarchisation des grands enjeux environnementaux.

Cette intégration implique aussi une grande ouverture et une grande rigueur dans la conduite des études de la part des services de l'équipement. L'instruction indique le processus à suivre, en s'inspirant des démarches qualité, avec notamment deux « points d'arrêt » où la consultation de la DIREN est obligatoire.

Le bon fonctionnement du dispositif nécessite aussi l'établissement d'échanges d'informations réguliers et le respect de quelques règles de bonne pratique administrative, qui devraient aboutir, là où ce ne serait pas encore le cas, à la confiance réciproque.

Nous vous demandons de veiller à ce que les services placés sous votre autorité appliquent les présentes instructions et s'attachent notamment à respecter les points d'arrêt.

Nous en attendons des projets de meilleure qualité globale, et mieux acceptés par le public.

Pour la ministre et par délégation :

*La directrice de la nature et des
paysages,
M.-O. Guth*

Pour la ministre et par
délégation :
*Le directeur des routes,
P. Gandil*

Instruction annexée
à la circulaire du 14 septembre 1999

Rappel des principaux textes de référence :

Textes du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement :

Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ;

Décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 modifié, relatif aux études d'impact ;

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau ;

Décret n° 93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues à l'article de l'article 10 de la loi sur l'eau ;

Décret n° 93-743 du 29 mars 1996 relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration dans le cadre de l'article 10 de la loi sur l'eau ;

Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ;

Circulaire du 17 février 1998 relative à l'application de l'article 19 de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, complétant le contenu des études d'impact des projets d'aménagement ;

Circulaire du 11 février 1998 relative à la prise en compte de l'environnement dans les projets d'infrastructures.

Textes du ministère de l'équipement, des transports et du logement :

Circulaire n° 87-88 du 27 octobre 1987 et sa directive relative aux modalités d'établissement et d'instruction des dossiers techniques concernant la construction et l'aménagement des autoroutes concédées ;

Circulaire du 15 novembre 1991 relative à l'élaboration et à l'instruction des APSI ;

Circulaire du 15 novembre 1991 relative à l'élaboration des dossiers de voirie d'agglomération ;

Circulaire n° 18-581 du 22 décembre 1992 relative à la qualité de la route ;

Circulaire du 5 mai 1994 définissant les modalités d'élaboration, d'instruction et d'approbation des opérations d'investissements sur le réseau routier national non concédé et l'Instruction annexée ;

Circulaire du 11 mars 1996 relative à la prise en compte de l'environnement et du paysage dans les projets routiers et

l'Instruction annexée ;

Circulaire du 23 mars 1997 relative aux plans de déplacements urbains ;

Circulaire du 9 octobre 1998 relative aux diagnostics d'agglomération ;

Circulaire n° 98-99 du 20 octobre 1998 relative aux méthodes d'évaluation économique des investissements routiers en rase campagne.

1. L'objectif

L'objet de la présente instruction est d'organiser, en application de la circulaire interministérielle du 14 septembre 1999, la coopération et la concertation entre les services déconcentrés chargés de l'équipement et chargé de l'environnement, tout au long du processus d'élaboration d'un projet routier : depuis l'amont, dans le cadre des réflexions sur l'ensemble des documents de planification, quel que soit leur échelon d'approbation, jusqu'à l'aval, dans le cadre de l'instruction du projet et ensuite des suivis et bilans environnementaux.

Une telle démarche suppose un perfectionnement des pratiques actuelles, elle consiste à mettre en place un processus d'élaboration progressif et continu, marqué par :

- l'identification et la hiérarchisation de tous les enjeux (économiques, techniques et environnementaux) ;
- la mise en cohérence de ces enjeux, des objectifs à atteindre et des moyens à déployer ;
- le développement des échanges et des relations entre les services ;
- la définition et la formalisation de « points d'arrêt ».

2. La méthode

2.1. *Les principes de la prise en compte de l'environnement dans les études préalables et la conception des projets*

2.1.1. La DIREN, partenaire privilégié

La démarche du développement durable conduit à porter une attention particulière à la préservation de l'environnement, en tant que patrimoine collectif et en tant qu'élément du cadre de vie.

A cet égard, la concertation étroite avec la DIREN, le plus en amont possible, est primordiale, dans la mesure où ce service détient nombre d'éléments utiles à connaître dès le début des études et se situe au centre d'un réseau d'experts et de spécialistes susceptible de les compléter et de les enrichir.

Elle doit permettre aux services de l'équipement de mieux définir, à chaque étape du projet, les orientations qu'il convient d'adopter face aux enjeux environnementaux en tant que de besoin l'éventail de solutions à examiner, qu'il s'agisse de choix modaux ou de choix de tracés.

2.1.2. Les règles déjà fixées

Les principes définis par la circulaire du 11 mars 1996 restent valables :

- qualité des études ;
- objectivité des analyses ;
- explicitation et transparence des choix techniques, des variantes, des hypothèses, etc. ;
- cohérence avec les études préalables et avec tous les schémas et documents disponibles qui intéressent l'aire d'étude.

Votre attention est en outre attirée sur les dispositions introduites par la circulaire du 17 février 1998, du ministère chargé de l'environnement, relative à l'application de l'article 19 de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ; vous devez, dorénavant, prendre en compte les effets sur la santé, l'analyse des coûts des pollutions et nuisances ainsi que les consommations énergétiques.

2.2. *Progressivité de la concertation et formalisation des phases d'études*

La mise en place d'un processus progressif permet de convenir, à des moments définis, d'options claires et formalisées. Il s'agit d'éviter la remise en cause du projet à un stade plus avancé, faute d'avoir posé les bonnes questions au bon moment. Cette concertation en amont permet de prévoir, très tôt, les aménagements nécessaires à la protection de l'environnement.

La formalisation d'accords, aux différents stades de l'étude, garantit que les intérêts en présence ont bien été pris en compte et évite des remises en cause ultérieures, sauf en cas d'éléments nouveaux et majeurs.

2.3. *Hiérarchisation des enjeux*

Elle est nécessaire pour permettre de rechercher un éventail de solutions intégrant au mieux les préoccupations environnementales, de concentrer les efforts techniques et financiers sur les points essentiels et d'alléger les dossiers tout en améliorant la qualité des études sur les thèmes représentant des enjeux. Elle peut aller jusqu'à reconnaître un caractère réhibitoire à certaines contraintes de protection de l'environnement, si cela est objectivement justifiées.

Il incombe au maître d'ouvrage ou au maître d'œuvre d'organiser le recueil de données environnementales.

Il appartient à la DIREN de fournir les informations dont elle dispose en indiquant la hiérarchie des enjeux et des contraintes. Lorsque le niveau central doit intervenir dans le processus des décisions, une validation par les directions du

ministère chargé de l'environnement, portant principalement sur les enjeux reconnus comme majeurs, est sollicitée.

2.4. *Adaptation à l'échelle des études*

Les questions d'environnement doivent être, à chaque étape des études routières, traitées avec le degré de finesse adapté à leur échelle.

Cette adéquation du niveau des préoccupations environnementales à l'avancement des études est une responsabilité partagée des services de l'équipement et de ceux de l'environnement, chacun devant s'attacher à ne traiter les problèmes, ni trop tôt, ni trop tard, sous peine d'inefficacité. Elle exige d'autant plus d'attention qu'elle ne doit pas exclure l'examen par anticipation de points particuliers de détail susceptibles d'être à l'origine de blocages ultérieurs (*cf.* loi sur l'eau, § 3.4).

3. **Les étapes et le processus d'élaboration**

3.1. *Etudes générales relatives à la planification et aux déplacements*

Les documents de planification doivent prendre en compte les préoccupations d'environnement : directives territoriales d'aménagements (DTA), schémas directeurs, plans d'occupation des sols, autres schémas d'aménagement et des documents de planification des déplacements et transports : plans de déplacements urbains (PDU), dossiers de voirie d'agglomération (DVA), rapports d'orientation des avant-projets sommaires d'itinéraires.

L'intérêt et la nécessité d'une telle démarche intégrée apparaîtront de plus en plus clairement avec la mise en œuvre des contrats d'agglomération, des contrats de pays et, de façon générale, avec le progrès des approches relevant du développement durable, du type « Agenda 21 » locaux.

Si le maître d'ouvrage est l'Etat (DVA et APSI, définis par les circulaires du 15 novembre 1991), la DIREN, ou la DDE, recueille l'avis de la DIREN sur le diagnostic environnemental et l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux étapes des choix stratégiques (d'approbation du dossier de concertation pour le DVA, ou du rapport d'orientation préalable à la définition de pour l'APSI ;) il en est tenu compte dans le dossier transmis à l'échelon central pour approbation.

Quand le maître d'ouvrage est une collectivité territoriale (documents d'urbanisme, PDU), il vous appartient de faire valoir les différents intérêts, dont l'Etat a la charge, par la procédure du porter à la connaissance et la fourniture des données et, le cas échéant, de formuler un avis lorsqu'il est requis par les règlements.

Dans ces différents cas, la prise en compte de l'environnement doit conduire le service chargé de rassembler les contributions des différentes administrations déconcentrées à consulter systématiquement la DIREN.

Cette étape est essentielle. Dans la mesure où c'est à ce stade que sont arrêtées les options à long terme, elle constitue le point de départ des études de projets routiers qui doivent être cohérentes avec les orientations dégagées.

3.2. *Etudes des opérations sur le réseau national non concédé*

La circulaire du 5 mai 1994 du directeur des routes et son instruction définissant les modalités d'élaboration, d'instruction et d'approbation des opérations d'investissements sur le réseau routier national prévoient plusieurs phases d'études auxquelles la DIREN doit être associée.

3.2.1. Les études préliminaires

Elles définissent les fonctions de l'infrastructure et les moyens qui permettent de les remplir. C'est l'étape où s'opèrent des choix fondamentaux. Les services de l'équipement doivent interroger la DIREN qui les informe sur les données et enjeux environnementaux dans l'aire d'étude en les hiérarchisant et en indiquant les points géographiques ou thématiques qui méritent une attention particulière dans la suite des études.

Avant l'achèvement de l'étude préliminaire, la DIREN, associée à cette étape, formule son avis et cosigne le compte rendu de la réunion organisée à cet effet.

Cette rencontre n'exclut évidemment pas des contacts intermédiaires, mais elle constitue un premier point d'arrêt formel au sens d'une démarche qualifiée.

En cas de divergences, le préfet de département, ou de région, est saisi et adresse ses propositions à l'autorité compétente pour approuver l'étude préliminaire.

3.2.2. Les études d'avant-projet sommaire (APS)

L'avant-projet sommaire a pour principal objectif de préparer l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. Il doit donc impérativement préciser la conception et la justification des opérations définies par l'étude préliminaire.

La concertation entre les services prend des formes diverses, selon la nature et la difficulté des projets et la sensibilité de l'environnement. Elle peut consister en une participation de la DIREN à l'élaboration ou à la validation du cahier des charges de l'étude d'environnement, confiée généralement par le maître d'ouvrage à un prestataire extérieur. A ce stade, la DIREN doit notamment attirer l'attention de la DDE sur les insuffisances éventuelles des données disponibles et sur les études spécifiques à conduire pour les combler.

Quelle que soit la forme de concertation adoptée, les services de l'équipement doivent recueillir l'avis de la DIREN avant l'achèvement de l'étude d'APS, au cours d'une réunion dont le compte rendu est cosigné.

Cette consultation constitue le second point d'arrêt formel.

En cas de divergence, le préfet de département, ou de région, est saisi pour décision et adresse ses propositions à l'autorité compétente pour approuver l'APS.

Pour les petits projets, au sens de la circulaire de 1994, cette démarche est facultative et laissée à l'initiative du maître d'ouvrage.

3.2.3. La déclaration d'utilité publique

Afin d'assurer une identité de vues vis-à-vis de la commission d'enquête et du public, il est recommandé que le dossier soumis à l'enquête publique, établi par la DDE en application du § 1.2.6 de l'instruction de 1994, soit mis au point en relation avec la DIREN.

La DIREN est informée d'éventuelles modifications importantes pour l'environnement, résultant de l'enquête préalable à la DUP.

3.2.4. Les études de projet

Le projet a pour objet de définir de façon précise tout ou partie de l'ouvrage.

A ce stade, la concertation avec la DIREN porte sur des mises au point techniques, des demandes de conseil ou d'avis, formulées à l'initiative du maître d'ouvrage ou du maître d'œuvre. Il n'y a pas lieu de procéder à une consultation formelle constituant un point d'arrêt, sauf si le maître d'ouvrage le juge utile.

3.3. Cas des autoroutes concédées

L'étude de l'avant-projet sommaire, est définie au § 1.1 de la circulaire du 27 octobre 1987 comporte deux phases distinctes, comparables à celles qui sont définies par la circulaire de 1994. La concertation avec la DIREN et la formalisation des étapes s'effectuent suivant les mêmes principes que ceux décrits ci-dessus aux points 3.2.1 et 3.2.2.

3.4. Etudes « loi sur l'eau »

La réalisation d'une infrastructure routière peut nécessiter une autorisation préalable au titre de l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, selon les opérations mentionnées dans la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993.

Cette procédure est juridiquement indépendante de celle de la déclaration d'utilité publique. Cependant, la réalisation d'enquêtes simultanées au titre des deux législations est possible et souhaitable pour les petites et moyennes opérations, tant dans un souci de clarté vis-à-vis du public que pour la commodité du maître d'ouvrage.

Pour les grands projets et notamment les autoroutes, le maître d'ouvrage ne dispose généralement pas, au stade de la DUP, de tous les éléments nécessaires pour établir le dossier au titre de la loi sur l'eau, ce qui impose souvent un décalage dans le temps des deux enquêtes. Dans ce cas, une concertation entre services sur les principaux enjeux liés à l'eau est néanmoins indispensable, dès les études préliminaires et d'avant-projet sommaire, pour assurer la cohérence et éviter que l'autorisation au titre de la loi sur l'eau ne conduise à des modifications majeures, susceptibles de remettre en cause l'équilibre général d'un projet précédemment déclaré d'utilité publique.

Cette concertation sera conduite avec les missions interservices de l'eau (MISE) intéressées, en y associant si nécessaire la DIREN, et portera sur la définition et la hiérarchisation des enjeux liés à l'eau, la compatibilité du projet avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les éventuels schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et la définition des unités hydrologiques ou hydrogéologiques cohérentes pour apprécier l'incidence globale du projet. Elle pourra conduire à affiner les études préalables à la DUP sur les points qui paraissent cruciaux pour l'application de la loi sur l'eau.

3.5. Suivis et bilans

Le paragraphe II-1.3 de l'instruction annexée à la circulaire du 5 mai 1994 indique que le contrôle d'engagements du maître d'ouvrage en matière d'environnement donne lieu à un procès-verbal qui est envoyé à la DIREN. Il est souhaitable que l'IGR, qui organise ce contrôle, associe la DIREN à ces travaux, dès lors que les enjeux environnementaux sont importants.

Le concours de la DIREN est, par ailleurs, indispensable pour l'élaboration des bilans environnementaux, lorsqu'il y a lieu d'en établir, et cela dès la définition des indicateurs de suivi.

4. Les moyens du dialogue et de la communication

L'efficacité de la concertation entre les services passe par le respect de quelques règles de bonne pratique administrative.

4.1. Le décloisonnement à l'intérieur des services déconcentrés

C'est un préalable pour le dialogue interservices :

- les DDE doivent s'assurer que le service chargé des travaux neufs, le service chargé de l'urbanisme et la mission ou le bureau de l'environnement coopèrent efficacement ;
- les DIREN doivent s'assurer que l'articulation entre le service chargé de la gestion de l'espace et le service de l'eau et des milieux aquatiques est bien organisé.

4.2. *Les relations entre les services de l'environnement et de l'équipement*

Les pratiques suivantes sont recommandées :

- l'instauration de rencontres régulières au niveau adapté, qui n'est pas nécessairement celui des directeurs eux-mêmes, permettant notamment à la DIREN de connaître les projets en gestation et les programmes à venir, et aux services de l'équipement de faire part de leurs interrogations de nature scientifique, technique ou administrative ;
- l'habitude de s'informer spontanément des éléments nouveaux et utiles susceptibles d'infléchir les études ;
- l'autodiscipline consistant à adapter le niveau de détail, à la fois des demandes et des réponses, au degré d'affinement de l'étude, sans exclure l'examen détaillé par anticipation de quelques points particuliers sensibles, explicitement justifiés, afin d'éviter des remises en cause ultérieures ;
- la formulation des demandes et des réponses au bon moment par rapport à l'avancement des projets, en évitant particulièrement les demandes tardives ;
- le respect de délais raisonnables pour tous les échanges, et *a fortiori* de ceux qui sont fixés par la réglementation et les procédures en vigueur.

4.3. *Le recours concerté à des compétences externes*

Lorsque la connaissance des données environnementales apparaît insuffisante ou incertaine, il appartient au maître d'ouvrage de rechercher toutes les expertises (experts, spécialistes, etc.) susceptibles de les compléter, et à la DIREN de l'aider à les identifier et à lui faire connaître, notamment dans les réseaux universitaires ou associatifs.

Cette démarche concertée est de nature à améliorer l'objectivité et la crédibilité de l'expertise. Elle facilite, de plus, la communication de l'Etat.

4.4. *La formation en commun*

La formation en commun d'agents des deux ministères est un puissant levier pour la construction d'une culture commune. Elle peut trouver une application particulièrement efficace dans la formation ou l'information sur des notions ou à des procédures nouvelles telles que le développement durable ou la mise en œuvre de loi ou règlements nouveaux.

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT,
DES TRANSPORTS
ET DU LOGEMENT
Direction des routes

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
ET DE L'ENVIRONNEMENT
*Direction de la nature
et des paysages*

PROTOCOLE ENTRE ADMINISTRATIONS CENTRALES POUR L'ÉLABORATION DES PROJETS ROUTIERS

La volonté commune du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du ministère de l'équipement, des transports et du logement d'engager le plus en amont possible une démarche respectueuse de l'environnement dans la conception et dans la réalisation des projets routiers, appelle une amélioration des modalités de travail en commun à chaque étape décisive de l'instruction de ces projets.

Le présent protocole concerne les projets routiers, élaborés sous la maîtrise d'ouvrage de l'Etat, qui font l'objet d'une décision d'approbation à l'échelon central au niveau de l'avant-projet sommaire, qu'il s'agisse d'autoroutes ou de routes nationales. Une circulaire commune sera par ailleurs adressée aux services déconcentrés des deux ministères pour réactiver et réorienter la concertation à leur niveau.

1. Une concertation très en amont

1.1. Les deux ministères s'accordent sur la nécessité d'engager la concertation le plus en amont possible, dès le début des études et la définition du parti d'aménagement.

1.2. La première phase doit être, en règle générale, une phase d'étude d'opportunité en amont de l'inscription du projet dans un document officiel de planification (schéma directeur ou schémas de services collectifs de transports).

1.3. Cette phase permet d'aborder l'opportunité de réaliser une infrastructure en prenant en compte :

- l'aménagement du territoire et la planification des agglomérations ;
- les objectifs socio-économiques et l'environnement.

Une première phase de l'étude multimodale, prescrite dans la loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982, doit être réalisée à ce stade préliminaire à l'étude.

2. Une hiérarchisation des enjeux environnementaux

2.1. Les directions s'accordent sur un double principe de proportionnalité :

- niveau d'approfondissement des études environnementales liées à l'importance des enjeux ;
- niveau de détail des études d'environnement lié à l'avancement de l'étude d'ensemble.

2.2. La définition de la zone d'étude, si elle est arrêtée au niveau central, fait l'objet d'un accord entre les directions d'administrations centrales.

2.3. Bien que la responsabilité de l'inventaire des données environnementales incombe au maître d'ouvrage, les services de l'environnement doivent hiérarchiser progressivement, et en commençant dès la phase d'études préliminaires, les enjeux environnementaux majeurs. Cette hiérarchisation peut aller, lorsqu'il y a une justification objective, jusqu'à la définition des contraintes considérées comme rédhitoires en matière environnementale.

Le recueil et la hiérarchisation des données environnementales se préparent au niveau déconcentré, avec une validation au niveau central par les directions du ministère chargé de l'environnement, qui porte principalement sur les enjeux reconnus comme majeurs.

Cette validation intervient dès le niveau des études préliminaires, puis est confirmée et affinée si nécessaire au début des études d'avant-projet sommaire. Les directions du ministère chargé de l'environnement attirent également l'attention des services de l'équipement sur les zones d'incertitudes et les investigations supplémentaires souhaitables dans les étapes suivantes.

2.4. Les études préliminaires, d'avant-projets sommaires et de projets doivent tenir compte de ces enjeux hiérarchisés.

2.5. Le fait de hiérarchiser les enjeux en amont doit permettre un choix des solutions à étudier qui intègre dès le départ la dimension environnementale, et par là même une meilleure approche des coûts. La composition des dossiers doit mettre l'accent sur les impacts qui ont des incidences réelles sur l'environnement.

La direction des routes demandera à ses services, dans le respect du cadre réglementaire, de présenter des dossiers d'enquête publique plus accessibles et plus compacts dans la présentation, en respectant le double principe de proportionnalité évoqué plus haut, ainsi que l'équilibre entre les aspects techniques, économiques et environnementaux.

3. Une procédure marquée par des points d'arrêt

3.1. La finalité est de présenter au public un projet accepté par les deux administrations.

3.2. Pour cela, des réunions sont systématiquement organisées par la DR, avec les services centraux des deux ministères, avec association des services déconcentrés :

- pour tous les projets faisant l'objet d'une étude d'opportunité définie au 1-2, lors de l'examen des fonctions du projet et des enjeux environnementaux ;
- pour tous les dossiers de voirie d'agglomération (DVA) lors de la phase d'étude préliminaire à l'occasion de la validation du dossier de concertation ;
- pour tous les projets dont le parti d'aménagement proposé est celui d'une route express ou d'une autoroute :
 - lors de la phase d'étude préliminaire, à l'occasion du choix du fuseau de 1 000 mètres ou de la validation du dossier de concertation ;
 - lors du choix de la bande des 300 mètres et préalablement à la concertation, pour tous les projets interurbains n'ayant pas fait l'objet d'une étude de fuseau de 1 000 mètres.

L'objet de ces réunions est de valider les phases d'études achevées et d'établir les orientations pour les phases ultérieures. Elles donnent lieu à un relevé de décisions rédigé par la DR et cosigné par les deux directions dans un délai de 15 jours.

Tout accord obtenu au cours de ces réunions ne pourra être remis en cause au stade ultérieur sauf élément d'information nouveau et majeur.

Enfin pour les projets n'entrant pas dans le champ d'application défini ci-avant et si des difficultés apparaissent au niveau local, des réunions peuvent être organisées par la DR, à l'initiative de l'une ou l'autre partie. Ces réunions, auxquelles participent les services centraux et déconcentrés des deux ministères, doivent se tenir avant le lancement des enquêtes publiques.

3.3. La copie des pièces suivantes est adressée à la DNP :

- la décision ministérielle approuvant le fuseau des 1 000 mètres, l'avant-projet sommaire ou l'avant projet sommaire d'itinéraire de première phase ;
- le rapport de la commission d'enquête ou du commissaire enquêteur, rapport de saisine et avis du Conseil d'Etat, projet de décret pour les projets signés par les deux ministres.

3.4. Les objectifs des études complémentaires doivent être clarifiés par le service demandeur.

3.5. Pour les grands projets interurbains, il n'est pas possible de faire coïncider l'enquête d'utilité publique et celle qui est imposée par la loi sur l'eau. La possibilité de le faire sur des projets urbains ou de faible ou moyenne importance en rase

campagne est à envisager, sans que cela puisse être systématique. Néanmoins, il est indispensable de prévoir les difficultés hydrauliques, ou relatives à la protection de la ressource en eau qui pourraient remettre en cause le projet ou engendrer des surcoûts importants, en les intégrant en amont dans les différentes solutions possibles.

3.6. La longue gestation de certains projets doit conduire le responsable du projet à examiner l'adéquation de celui-ci au contexte nouveau dans lequel il s'inscrira. La DNP doit attirer l'attention de la DR sur l'évolution du contexte.

3.7. Un projet engageant sur une longue durée une quantité importante d'informations, les directions s'organiseront pour en conserver la mémoire pour ce qui concerne leurs compétences, et s'engagent à s'informer réciproquement en tant que de besoin.

4. Des habitudes de travail nouvelles entre directions

4.1. Les rencontres régulières instituées entre les directeurs des deux ministères seront poursuivies et centrées sur des questions de principe et sur les difficultés qui n'auraient pas été résolues à un autre niveau. Aussi, des contacts permanents devront être établis entre les chargés de projets, les chefs de bureaux, les sous-directeurs, de façon à résoudre à leur niveau la majorité des problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent.

4.2. Cette exigence de concertation conduisant à solliciter les services concernés de manière accrue, il convient que chaque direction se donne les moyens nécessaires à un déroulement normal des opérations, en particulier en respectant un délai d'invitation, d'envoi de documents et de réponse raisonnable, adapté à la difficulté de chaque dossier.

5. Modalités et évaluation de la mise en œuvre

5.1. Le protocole s'applique immédiatement y compris aux projets en cours, mais sans effet rétroactif.

5.2. Une évaluation conjointe de son application sera effectuée par les directions concernées au terme d'un délai de deux ans.

Fait à Paris, le 14 septembre 1999.

*Le directeur des
routes,
P. Gandil*

*La directrice de la
nature
et des paysages,
M.-O. Guth*