

ADMINISTRATION GÉNÉRALE

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Secrétariat général

Service du pilotage
et de l'évolution des services

Sous-direction de la modernisation

Bureau de l'évolution
structurelle des services

Note technique du 27 juillet 2017 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'autorisation environnementale

NOR : TREK1716076N

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Date de mise en application : immédiate.

Catégorie : directive adressée par le ministre aux services chargés de leur application.

Résumé : modalités d'application de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, du décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale et du décret n° 2017-82 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale.

Domaine : écologie, développement durable.

Type : instruction aux services déconcentrés.

Mots clés liste fermée : Environnement.

Mots clés libres : autorisation environnementale – évaluation environnementale – installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) – installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à la loi sur l'eau.

Références :

Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale ;

Décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale ;

Décret n° 2017-82 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale.

Annexe : guide technique relatif à la réforme de l'autorisation environnementale (« kit de mise en œuvre de l'autorisation environnementale ») diffusé aux services le 21 avril 2017

<http://intra.portail.i2/mise-en-œuvre-de-la-reforme-de-l-a14851.html>

Le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, aux préfets de région (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DREAL] ; direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie [DRIEE] ; direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DEAL]) ; aux préfets de département (direction départementale des territoires [et de la mer][DDT-M] ; direction départementale [de la cohésion sociale] et de la protection des populations [DD(CS) PP] (pour attribution) ; au secrétariat général du Gouvernement (SGG) ; au secrétariat général du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et du ministère de la cohésion des territoires (MCT) ; au secrétariat général pour la modernisation de l'action

publique (SGMAP) ; au secrétariat général du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) ; à la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ; à la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ; à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ; à la direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE) ; à la direction générale des entreprises (DGE) ; à l'agence régionale de santé (ARS) (pour information).

Dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 2017-80 et par les décrets n° 2017-81 et n° 2017-82 du 26 janvier 2017, la réforme de l'autorisation environnementale est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017 sur l'ensemble du territoire national. Elle généralise en les adaptant les expérimentations d'autorisations uniques menées depuis 2014. À compter du 1^{er} mars 2017, pour les projets soumis à autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à la législation sur l'eau, les deux procédures sont fusionnées au sein de l'autorisation environnementale. Sont également concernés par l'autorisation environnementale les projets soumis à évaluation environnementale et qui ne sont pas soumis à une autorisation administrative susceptible de porter les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

Cette autorisation environnementale inclut l'ensemble des prescriptions des législations relevant des codes suivants :

- code de l'environnement : autorisation au titre des ICPE ou des IOTA, autorisation spéciale au titre de la législation des réserves naturelles nationales ou des réserves naturelles classées en Corse par l'État, autorisation spéciale au titre de la législation des sites classés, dérogations à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés, agrément pour l'utilisation d'OGM, agrément des installations de traitement des déchets, déclaration IOTA, enregistrement et déclaration ICPE, autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre ;
- code forestier : autorisation de défrichement ;
- code de l'énergie : autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité ;
- code des transports, code de la défense et code du patrimoine : autorisation pour l'établissement d'éoliennes.

Depuis le 1^{er} mars 2017, les porteurs de projet peuvent déposer des demandes d'autorisation environnementale. Toutefois :

- les projets pour lesquels une demande d'autorisation a été déposée avant le 1^{er} mars 2017 continuent à être instruits suivant les anciennes procédures ;
- le porteur de projet pouvait choisir, jusqu'au 30 juin 2017, de déposer des demandes conformes aux anciennes législations ou une demande d'autorisation environnementale ; il en est de même au-delà de cette date si un certificat de projet a été délivré avant le 1^{er} mars 2017, et pour les projets pour lesquels une enquête publique préalable à déclaration d'utilité publique a été ouverte avant le 1^{er} mars 2017.

Les projets ayant bénéficié de l'expérimentation du certificat de projet restent instruits et délivrés selon les procédures prévues dans le certificat de projet.

La présente note technique a pour objet d'appeler l'attention des services sur les conséquences de la mise en place de cette nouvelle autorisation :

- changement des relations entre les services de l'État, en instituant un fonctionnement en « mode projet » entre les services coordonnateurs et les services contributeurs ;
- changement de relation entre les services de l'État et les pétitionnaires, qui auront un interlocuteur unique dans le cadre formel de l'instruction d'une demande d'autorisation environnementale ;
- renforcement du rôle des services de l'État en phase amont vis-à-vis du porteur de projet ;
- instauration d'une organisation permettant une instruction efficace, garante de la préservation des enjeux environnementaux et permettant de respecter les délais d'instruction.

Ainsi, les recommandations ci-dessous (cf. I à III) portent successivement sur l'organisation du travail :

- dans la phase amont (qui précède le dépôt de la demande d'autorisation) ;

- dans la phase d'instruction ;
- concernant le suivi des dossiers.

Dans le cadre de la réforme de l'autorisation environnementale, des pilotes du déploiement ont été désignés par vos soins au niveau régional afin de mener à bien la mise en œuvre organisationnelle de la réforme.

Un guide technique relatif à cette réforme (« kit de mise en œuvre de l'autorisation environnementale ») a été diffusé aux services par leur intermédiaire, le 21 avril 2017. Ce guide contient des informations détaillées sur le séquençage de la procédure, sur la combinaison des différents régimes actuels d'autorisation, sur les différentes consultations à mener ou encore sur les éléments à produire par les porteurs de projets à l'appui de leurs demandes.

I. – ORGANISATION DU TRAVAIL EN PHASE AMONT

L'autorisation environnementale intègre une première séquence facultative laissée à l'appréciation du porteur de projet et préalable au dépôt d'un dossier complet, intitulée phase amont.

Objectifs de la phase amont

L'objectif de cette phase, qui peut précéder de plusieurs mois la demande d'autorisation, est pour les services de l'État d'éclairer le porteur de projet qui les sollicite.

Les services de l'État se prononcent en fonction de la demande présentée et au vu des informations fournies par le porteur de projet. Le niveau d'information échangé est notamment fonction de la complexité du projet, de son état d'avancement, de l'historique du site, des enjeux environnementaux et du besoin d'accompagnement du porteur de projet. La phase amont permet d'identifier le plus tôt possible des problèmes susceptibles de compliquer l'instruction ultérieure du dossier. En particulier, si l'administration détecte un problème ou une difficulté susceptible de compliquer ou de faire obstacle à la réalisation du projet (zone sensible, inquiétude de la population...), il est important qu'elle en informe le porteur de projet.

La phase amont est également l'occasion pour les services de l'État de rappeler les principes de la séquence « Éviter Réduire Compenser » (ERC). Elle est particulièrement propice à la mise en œuvre de l'évitement des impacts sur l'environnement. Une bonne application de la séquence facilitera la sécurisation juridique du projet, voire dans certains cas une diminution des incidences économiques de la mise en œuvre de la séquence ERC.

Il ne s'agit pas à ce stade pour les services de l'État de solliciter du porteur de projet le dépôt d'un « dossier », ni d'assurer une pré-instruction de dossier.

Ainsi, la phase amont vise à améliorer la qualité des dossiers déposés, et à faciliter ainsi le travail ultérieur des instructeurs et le respect des délais d'instruction.

Deux possibilités sont offertes aux porteurs de projet pour cette phase amont :

- soit des échanges amont informels dont les modalités sont laissées à l'appréciation des services déconcentrés. Il peut notamment s'agir de réunions (il est recommandé d'établir systématiquement des relevés de conclusions ou des comptes rendus de chaque réunion, qui rappelleront qu'il ne s'agit à ce stade que d'une première analyse au vu des informations reçues), courriers ou échanges de courriels ;
- soit un certificat de projet établi à la demande du porteur de projet qui se traduit par un courrier adressé par les services de l'État et identifie les régimes, procédures et décisions relevant de la compétence du préfet de département auxquels le projet envisagé est soumis, décrit les principales étapes de l'instruction, donne la liste des pièces requises ainsi que, notamment, les éléments de nature juridique ou technique d'ores et déjà détectés comme pouvant faire obstacle à la réalisation du projet. Le certificat de projet peut, en particulier, fixer, par accord entre le porteur de projet et l'administration, un calendrier d'instruction dérogatoire aux délais de droit commun.

Modalités de gestion

Il est recommandé que la demande d'échange en phase amont formulée par le porteur de projet précise au minimum la nature du projet et sa localisation. Le porteur de projet peut également fournir

les informations et documents complémentaires qu'il souhaite transmettre. Il indique les informations dont il estime que la divulgation serait de nature à porter atteinte aux secrets mentionnés au I de l'article L. 124-4 et au II de l'article L. 124-5 du code de l'environnement (motifs légaux de refus de communication des informations relatives à l'environnement). Il est de sa responsabilité de fournir des informations suffisantes aux services de l'État pour leur permettre d'avoir une vision suffisamment exhaustive du projet, de ses enjeux et de ses impacts potentiels sur l'environnement.

L'apport d'information de l'administration en phase amont doit permettre au porteur de projet de faciliter le dépôt de son dossier, et aux services de l'État d'anticiper son instruction. Cette étape est l'occasion pour les services de l'État d'engager le fonctionnement en mode projet qui sera adopté dans le cadre de l'examen du dossier. Le service coordonnateur (*cf.* ci-dessous) semble l'interlocuteur le plus adéquat pour le porteur de projet.

Dès lors que des échanges amont ou un certificat de projet sont sollicités, il est recommandé, selon l'importance, les enjeux et/ou la maturité du projet, de mobiliser les données géographiques disponibles au sein de la DREAL, de la DEAL ou de la DRIEE suivant le cas, et d'organiser une réunion des services de l'État avec le porteur de projet. Côté État, celle-ci devrait au moins réunir un représentant du service instructeur coordonnateur pressenti de l'autorisation à venir et des représentants des services principalement concernés au vu de la nature du projet et de sa localisation.

Articulation avec l'évaluation environnementale

Lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale ou est susceptible de l'être, il est pertinent d'associer le service en charge de l'autorité environnementale lors des échanges en phase amont ci-dessus mentionnés, notamment à l'occasion de la réunion des services de l'État avec le porteur de projet.

Demande d'examen au cas par cas

Lorsqu'un projet relève de l'examen au cas par cas, le porteur de projet demande à l'autorité environnementale compétente de décider si le projet doit être soumis à évaluation environnementale.

Lorsqu'une demande d'examen au cas par cas est jointe à la demande de certificat de projet, le préfet en transmet sans délai le formulaire à l'autorité environnementale qui dispose d'un délai de 35 jours pour rendre sa décision, à compter du moment où elle accuse réception du formulaire complet. La décision de l'autorité environnementale sera annexée au certificat de projet. En l'absence de décision expresse, le certificat indique la date à laquelle une décision tacite s'est formée.

La décision de l'autorité environnementale de réaliser ou pas une évaluation environnementale dépend de la nature et de la taille du projet, de sa localisation et de ses impacts potentiels, notamment de ses éventuels impacts cumulés avec ceux d'autres projets. Si une évaluation environnementale est imposée, le porteur de projet devra réaliser une étude d'impact au lieu d'une étude d'incidence environnementale, l'avis de l'autorité environnementale devra être sollicité et l'enquête publique ne pourra pas durer moins d'un mois. Le dossier d'enquête publique comprendra l'étude d'impact et la décision rendant obligatoire la réalisation d'une évaluation environnementale.

Pour optimiser les délais, il est important que la demande d'examen au cas par cas intervienne le plus tôt possible.

Demande de cadrage préalable de l'étude d'impact

Si le projet est soumis à évaluation environnementale, le porteur de projet peut également demander un cadrage préalable de l'étude d'impact, c'est-à-dire une demande d'avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact. La demande de cadrage préalable de l'étude d'impact, qui peut également être jointe à la demande de certificat de projet, comporte au minimum les caractéristiques spécifiques du projet ainsi que les principaux enjeux environnementaux et ses principaux impacts.

Le cadrage préalable est demandé auprès du préfet de département (en tant qu'autorité administrative compétente), qui sollicite l'avis de l'autorité environnementale compétente ainsi que celui des collectivités territoriales et de leurs groupements intéressés par le projet.

À la demande du porteur de projet, l'autorité compétente peut organiser une réunion d'échange d'informations avec les parties prenantes locales intéressées par ce projet afin que chacune puisse faire part de ses observations sur les incidences potentielles du projet envisagé.

Lorsque le préfet est saisi simultanément d'une demande de cadrage préalable et d'une demande de certificat de projet, il joint au certificat de projet qu'il délivre les éléments de réponse à la demande de cadrage préalable. Le certificat de projet est établi et notifié au porteur de projet dans un délai de deux mois.

II. – ORGANISATION DU TRAVAIL EN « MODE PROJET » PENDANT L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'AUTORISATION

L'instruction de l'autorisation est coordonnée :

- par les services de police de l'eau, lorsque le projet relève principalement d'un IOTA ;
- par les services des installations classées, lorsque le projet relève principalement d'une ICPE ;
- par le service désigné par le préfet de département dans les autres cas. Ce service peut utilement être la Mission Inter-Services de l'Eau et de la Nature.

Lorsqu'il n'y a pas de particularité de procédure (avis d'une autorité nationale, avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques [CODERST]...), et sauf délais négociés dans un certificat de projet et hors éventuelles demandes de compléments et décisions de prolongations motivées, l'instruction est prévue pour tendre vers une durée de neuf mois.

L'instruction comprend trois étapes : l'examen du dossier, l'enquête publique et la décision.

Service coordonnateur

Cet interlocuteur unique a pour missions d'être le lien entre le porteur de projet, les autres services de l'État contributeurs et les instances de consultation, et d'assurer la coordination des différents avis et la synthèse de ces échanges en un seul projet d'arrêté d'autorisation. Il est aussi le coordonnateur des demandes de compléments d'information sur le dossier adressées par les services au porteur de projet et de la diffusion de l'information aux services de l'État concernés. Son rôle ne consiste pas à les compiler mais à les mettre en cohérence, à les synthétiser, et à les prioriser. Il est également instructeur dans son domaine de compétence.

Afin que ce service puisse assurer efficacement ces missions, il est essentiel que les agents qui ont vocation à assurer ce rôle d'interlocuteur unique, notamment ceux des services de police de l'eau et des installations classées, acquièrent les nouvelles compétences associées notamment dans le cadre du plan de formation piloté au niveau régional en lien avec le pilote du déploiement. Il ne s'agit pas d'en faire des spécialistes de chaque domaine, mais qu'ils en aient un niveau de compréhension leur permettant de faire une synthèse et une traduction équilibrée des contributions.

Service contributeur

Selon la nature du projet et ses incidences probables, le service contributeur peut participer à la phase amont, dans son (ses) domaine(s) de compétence(s) ; il instruit une partie du dossier selon son champ de compétence ; il peut proposer des prescriptions ; il peut contribuer à la gestion des éventuels recours contentieux et des contrôles.

Recommandations

▪ Vous veillerez à une parfaite articulation entre les services de l'État et à une anticipation des impacts opérationnels dans les services (plans de charge, coordination, formation...) afin de garantir la qualité des dossiers et le respect des délais.

Dans certains cas, en fonction des caractéristiques locales (notamment le nombre de dossiers), vous pourrez mettre en place une organisation interdépartementale, voire régionale, de la gestion de dossiers d'autorisation environnementale qui relèveraient de services ayant peu de dossiers à traiter, pour améliorer l'efficacité de l'instruction. Les pilotes, désignés par chaque D(R)EAL et par

la DRIEE pour animer le travail inter-services d'adaptation à la réforme jusqu'au premier semestre 2018 (pour certaines régions), ont vocation à réfléchir à une organisation de l'instruction qui s'adapterait à la réalité des situations rencontrées localement.

- Vous veillerez également à mettre en place, entre les services de l'État, une organisation en « mode projet » qui peut prendre plusieurs formes, en fonction de la nature et des caractéristiques du projet. Aucun type d'organisation ne s'impose à l'ensemble des régions.

Sous l'animation du service coordonnateur, l'organisation en « mode projet » s'appuie sur des modalités d'échanges inter-services, dont le travail en réseau, la communication entre services, les réunions périodiques, la synchronisation des services consultés, la mise en place des retours d'expérience, la gestion des enjeux.

- Les textes imposent la délivrance d'un accusé de réception lorsque toutes les pièces requises sont fournies dans le dossier de demande. Il n'y a donc plus de phase de « recevabilité » en amont du point de départ des délais d'instruction.

Le service coordonnateur sollicite les autres services de l'État le plus rapidement possible. Il est important que ceux-ci lui indiquent dès que possible les compléments qui seraient nécessaires de leur point de vue, et ce même avant de lui adresser leur réponse complète dans le délai de quarante-cinq jours.

L'autorité environnementale est saisie dans les 45 jours sur la base d'un dossier le plus complet possible, notamment si des compléments sont demandés, afin qu'elle puisse les intégrer et formuler un avis sur le dossier mis à l'enquête publique.

Si des compléments sont nécessaires, le service coordonnateur en adresse la demande au porteur de projet. Cette demande peut vous conduire à suspendre les délais d'instruction et, corrélativement, ceux des consultations en cours, ce qui est un gage de sécurité juridique de la décision administrative. Vous veillerez donc à ce que les délégations de signature prévoient la possibilité de suspendre les délais en cas de demande de complément. Pour rappel, la responsabilité de l'État peut être engagée en cas de dépassement de délai dans la phase d'examen.

- Vous veillerez à ce que les services contributeurs facilitent le travail du service coordonnateur pour la bonne réussite des différentes étapes de l'instruction décrites ci-dessus.

- À l'issue de la phase d'examen, la demande peut être rejetée lorsque celle-ci fait apparaître que l'autorisation ne peut être accordée en l'état du dossier ou du projet, dans les conditions prévues par l'article L. 181-9 du code de l'environnement. La décision de rejet doit être motivée.

En ce qui concerne la phase de décision, vous noterez deux évolutions importantes :

- la saisine du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) et celle de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CNDPS) sont facultatives et sont laissées à votre appréciation ; si vous décidez de ne pas saisir le CODERST ou la CNDPS, vous devrez systématiquement les informer du projet sur la base de documents déjà existants par ailleurs dans la procédure ;
- le délai de deux mois prévu par l'article R 181-41 du code de l'environnement pour statuer sur la demande d'autorisation environnementale peut être prolongé d'un mois lorsque vous saisissez le CODERST ou la CNDPS (sauf cas particuliers). Ces délais ne peuvent être prorogés qu'une fois et avec l'accord du pétitionnaire.

III. – SUIVI DES DOSSIERS

Le suivi du dossier en mode projet doit s'appuyer sur les outils collaboratifs adéquats.

- Il est demandé aux services instructeurs coordonnateurs et contributeurs d'utiliser l'outil collaboratif « Alfresco national dédié aux autorisations environnementales (ANAE) ». L'utilisation d'ANAE doit être complémentaire de l'utilisation des outils métiers existants S3IC (ICPE), CASCADE (IOTA), ONAGRE (dérogations espèces protégées), etc.

Ces outils de pilotage permettent de fluidifier les échanges inter-services en vue d'instruire de manière conjointe la demande en mode projet et de permettre de veiller au respect des délais.

Une attention doit toutefois être portée à la confidentialité des données partagées vis-à-vis des services externes à l'État.

Le travail de renseignement des données doit être mené au fil de l'eau lors du traitement des dossiers.

Les pilotes du déploiement de la réforme au niveau régional et les directions d'administration centrale (commissariat général au développement durable ; direction générale de la prévention des risques ; direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (direction de l'eau et de la biodiversité)) restent à la disposition de vos services pour les accompagner dans la mise en œuvre de la réforme de l'autorisation environnementale.

La présente note technique sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de la transition écologique et solidaire ainsi que sur le site <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/>.

Fait le 27 juillet 2017.

La secrétaire générale,
R. ENGSTRÖM