

Les mesures compensatoires dans les projets d'infrastructures de transport terrestre

Aspects réglementaires et retours d'expériences

Journées techniques nationales



L'instruction des projets d'infrastructures
cadre réglementaire
autorités environnementales
effets cumulés
mesures compensatoires
contentieux

Marc LANSIART

Commissariat Général au Développement Durable

Hélène MONTELLY DGALN / DEB

Adjointe à la chef de bureau

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

Présent
pour
l'avenir



Plan

I - Rappel des procédures d'instruction d'un projet d'infrastructure

- 1 projet plusieurs procédures : étude d'impact, loi sur l'eau, espèces protégées
- 2 L'avis de l'autorité environnementale
- 3 Le contrôle

II - La notion de mesure compensatoire:

- 1 une notion commune : une obligation de résultat
- 2 Compenser un impact résiduel
- 3 les impacts cumulés : notion difficile
- 4 Les modalités de la compensation

III - Pour une stratégie d'anticipation des enjeux environnementaux dès la conception des projets ITT:

- 1 éviter et réduire avant tout
- 2 éviter les pré-contentieux et contentieux



I - Rappel des procédures d'instruction d'un projet d'infrastructure





1 projet, plusieurs procédures : étude d'impact, loi sur l'eau, espèces protégées

Textes relatifs aux infrastructures de transport

Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (article L11-1, articles R11-14 à R11-18)

Circulaire du 7 janvier 2008 fixant les modalités d'élaboration, d'instruction, d'approbation et d'évaluation des opérations d'investissement sur le réseau routier national

Circulaire du 5 octobre 2004 relative à la concertation applicable aux projets de travaux, d'aménagement et d'ouvrages de l'Etat et des collectivités territoriales

Circulaire DR/D4E du 22 novembre 2004 relative à la concertation entre les services de l'environnement et les services de l'équipement pour l'élaboration et l'instruction des projets routiers du réseau national





Textes relatifs à l'étude d'impact / autorité environnementale

EI

Articles L 122-1 à 3 du Code de l'Environnement (modification par loi Grenelle 2)

Articles R122-1 à R122-16 du Code de l'Environnement

Des **modifications législatives et réglementaires** sont en cours (Grenelle 2)

AE

Décret 2009-496 du 30 avril 2009 définissant l'AE

Circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation de l'avis de l'AE



Textes relatifs à Natura 2000 et aux espèces protégées

Natura 2000 :

Articles L414-4 à L414-7 et R414-19 et suiv du Code de l'Environnement

Circulaire du 15 avril 2010

Espèces protégées :

Articles L411-1 et L411-2 du Code de l'Environnement

articles R. 411-1 à R. 411-3 donnent les modalités d'élaboration des
arrêtés ministériels fixant les listes d'espèces protégées

arrêté du 19 février 2007 modifié qui fixe les conditions de demande et
d'instructions des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du
code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de
flore sauvages protégées



Textes relatifs aux autorisations « Eau »

Articles L214-1 et suivants du Code de l'environnement

Articles R214 -1 et suivants du Code de l'Environnement





	DUP	Autorisation « eau »	Dérogation « espèces protégées »	Autorisation « défrichement »	Autorisation « remembrement »
Etude d'impact	X		extraits	X	X
Etude d'incidence « eau »	?	X		?	?
Etude d'incidence « Natura 2000 »	X	X		X	X
Demande de dérogation « espèces protégées »	?	?	X	?	?



Le principe posé par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1)

Article 1 (extrait) Pour les décisions publiques susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'environnement, les procédures de décision seront révisées pour privilégier les solutions respectueuses de l'environnement, en **apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable.**

- **Renforcement de la concertation** pour l'élaboration des projets via la consultation de l'autorité environnementale et la consultation du public



2 L'avis de l'autorité environnementale

Désignation de l'autorité environnementale (AE)

Principes : éviter les conflits d'intérêt et désigner l'autorité au même niveau (central ou local) que le niveau de décision

Pour les projets : AE désignée par le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité environnementale administrative de l'État compétente en matière d'environnement **Entrée en vigueur : 1er juillet 2009**

Pour les plans et programmes : AE désignée en 2005 (sans changement pour le niveau local)





La consultation de l'autorité environnementale

Droit communautaire :

Consultation d'une « *autorité ayant une responsabilité spécifique en matière d'environnement* ».

Transposition en droit français :

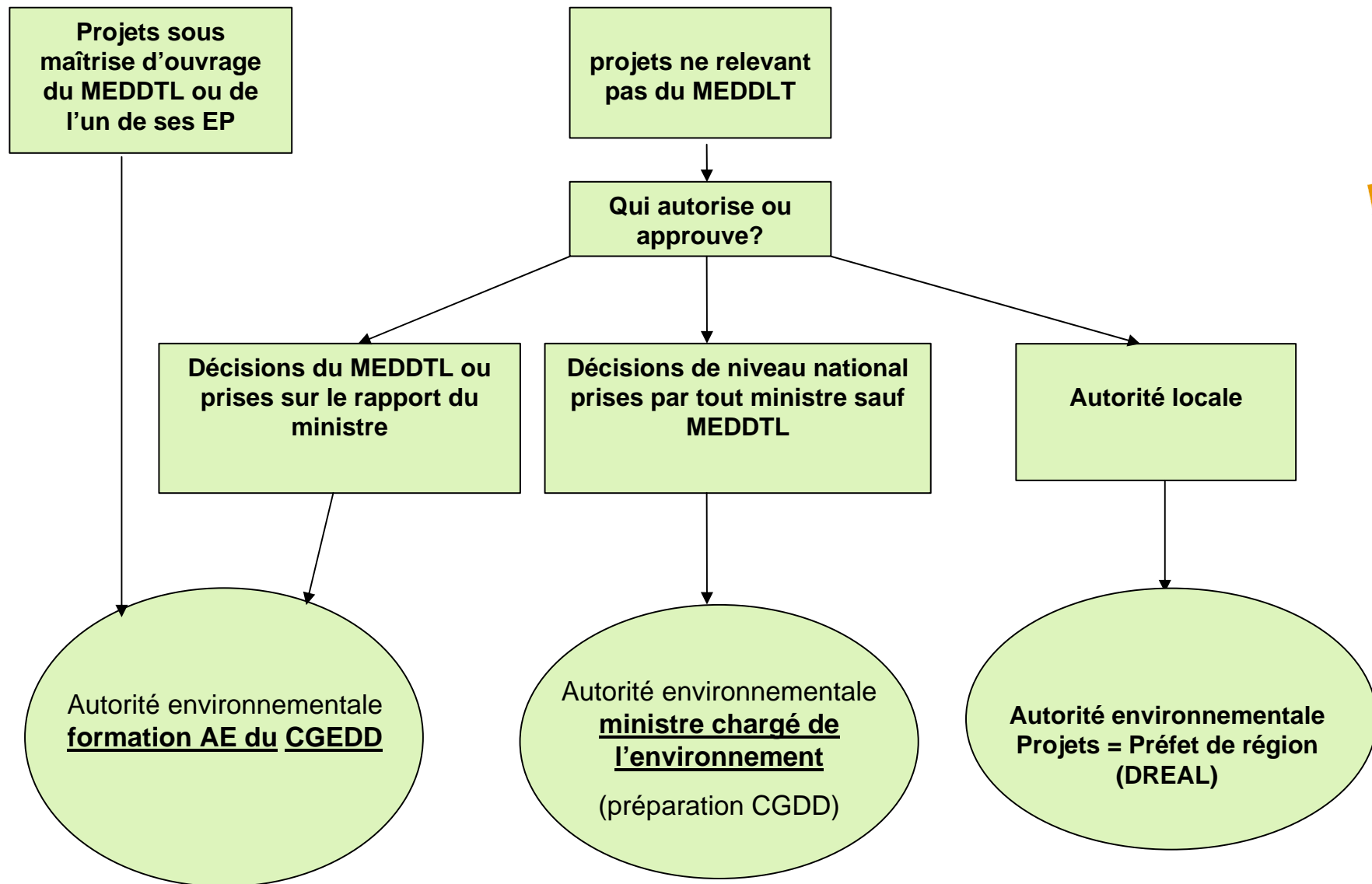
- **Projets** : art. L. 122-1 (loi du 26 octobre 2005) : « *Cette étude d'impact est transmise pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement...* » → Décret d'application : n°2009-496 du 30 avril 2009 (art. R. 122-1-1 et suivants code env.)
- **Plans/programmes** : Art. L. 122-7 + décret du 27 mai 2005, modifié par celui du 30 avril 2009 (cf. art. R. 122-19)

Quand intervient l'autorité environnementale ?

- « *En tant que de besoin* » sur le degré de précision des informations (cadre préalable).
- Avis sur le rapport d'incidences **et** sur la prise en compte de l'environnement par le projet / plan.



L'autorité environnementale





L'avis de l'AE en cas de programmes de travaux sous maîtrises d'ouvrage multiples

Autorité environnementale unique pour l'ensemble des projets du
programme de travaux :

AE-CGEDD si compétente pour l'un des projets

Sinon, ministre si compétent sur l'un des projets

Sinon, préfet coordonnateur

Exemple

LGV (M.O. RFF)

Place de la gare (commune)

Tramway (syndicats de transport)





La portée de l'avis de l'autorité environnementale

- Un avis d'expertise visant à assurer la qualité environnementale du projet, plan ou programme ;
- Un avis simple ;
- Mais un avis qui est une information environnementale communicable : l'avis (ou l'information relative à l'existence d'un avis tacite) est rendu public sur le site de l'autorité chargée de le recueillir. L'avis est joint au dossier de consultation du public.
 - obligation pour le maître d'ouvrage de bien justifier ses choix
 - transparence renforcée du processus de décision vis-à-vis du public : l'avis environnemental est distinct de la décision d'autorisation.
- Modalité de préparation de l'avis : cf. circulaire du 3 septembre 2009.





L'avis de l'autorité environnementale pour les projets soumis à étude d'impact

(EI obligatoire ou après examen au cas par cas)

- Le dossier présentant le projet, comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation est soumis pour avis à l'autorité environnementale.
- Délai pour rendre l'avis : 3 mois (ministre ou CGEDD) 2 mois préfet de région ;
- Avis réputé sans observation si non rendu dans le délai ;
- Mise en ligne de l'avis ou de l'information relative à l'existence d'un avis tacite sur le site internet de l'AE et sur le site internet de l'autorité chargée de le recueillir.
- Joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente.





Le contenu de l'avis de l'AE: une double analyse

■ une analyse de la qualité de l'étude d'impact :

- vérifier la **conformité** du dossier aux textes relatifs aux études d'impact
- les **aspects formels** de l'étude d'impact
- la qualité des études environnementales
- en absence de conformité de l'étude d'impact, informer le pétitionnaire et demander des compléments

■ une analyse de la manière dont ont été intégrées les préoccupations d'environnement

- porter une appréciation sur le projet (est-il **acceptable** ?)
- sans faire totalement abstraction de la forme, privilégier le **fond** du dossier
- s'attacher plutôt à l'esprit qu'à la lettre des questions posées



La décision d'autorisation du projet

Article L. 122-1 IV : La décision de l'autorité compétente pour autoriser le projet prend en considération :

- L'étude d'impact ;
- L'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement ;
- Le résultat de la consultation du public.

- Cette décision 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 ;
- les modalités de leur suivi.

- Le décret précise « **celle des décisions** de l'autorité compétente pour autoriser ou approuver le projet **qui fixe les mesures** destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine. »





l'information / la consultation du public

- Éventuellement phase de concertation ;
- Alignement des champs étude d'impact et enquête publique (avec quelques exceptions) ;
- Création au niveau législatif d'une procédure de mise à disposition du public (article L. 122-1) avant toute décision d'autorisation
- Elle concerne les projets soumis à étude d'impact mais pas à enquête publique ou à une procédure de mise à disposition prévue par un texte particulier
- les modalités de la mise à disposition sont définies par l'autorité compétente pour prendre la décision
- la durée de la mise à disposition ne peut être < 15 jours
- le pétitionnaire met à la disposition du public les pièces listées par l'article L. 122-1



l'information / la consultation du public

Après la décision :

- À défaut de mesures de publicité plus précises prévues par les législations et réglementations applicables au projet, et sous réserve du secret de la défense nationale, l'autorité compétente rend publique la décision ainsi que les informations suivantes, si celles-ci ne sont pas déjà incluses dans la décision
- la teneur et les motifs de la décision
- les conditions dont la décision est éventuellement assortie
- les mesures destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine
- les informations concernant le processus de participation du public
- les lieux où peut être consultée l'étude d'impact





3 Le contrôle

Création d'une police administrative articles L. 122-3-1 à L. 122-3-5

- Contrôle par des agents assermentés ou habilités de la mise en œuvre des prescriptions fixées en application du IV de l'article L.122-1.
- « *Cette décision 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* »
- Les dépenses réalisées pour procéder aux contrôles, expertises ou analyses prescrits par l'autorité administrative pour assurer l'application des prescriptions fixées en application du IV de l'article L.122-1 sont à la charge du pétitionnaire ou maître d'ouvrage.
- En cas d'inobservation des mesures destinées à éviter, réduire, compenser : mise en demeure adressée par l'autorité administrative de satisfaire aux prescriptions dans un délai déterminé





Le contrôle (suite)

- Si la personne n'a pas déféré à la mise en demeure, **possibilité de consignation** d'une somme ou de faire procéder à **l'exécution d'office** des mesures prescrites.
- L'autorité compétente pour prendre la décision peut, le cas échéant, saisir le préfet pour exercer les pouvoirs prévus par l'article L.122-3-4
- Les articles L. 122-3-1 à L. 122-3-4 ne sont pas applicables aux opérations, ouvrages et aménagements régis par des dispositions spécifiques





II - La notion de mesure compensatoire





1 une notion commune: une obligation de résultat

Une notion commune : définition : Toute action qui propose une contrepartie positive à un impact dommageable résiduel engendré par un projet, plan ou programme de façon à maintenir la biodiversité dans un état équivalent ou meilleur à celui observé avant la réalisation du projet, plan ou programme. Elle n'intervient que sur l'impact résiduel c'est-à-dire lorsque toutes les mesures envisageables ont été mises en œuvre pour éviter puis réduire les impacts négatifs sur la biodiversité.

Une obligation de résultat : il ne suffit pas de proposer une MC, le MO doit s'engager sur sa faisabilité et son efficacité

→ L'additionnalité de la MC : en termes de gains écologiques et de complémentarité à l'action publique

Gain écologique : niveau adapté en fonction de l'état de conservation de l'H ou l'E concerné

Complémentaire la MC ne se substitue pas à l'action publique



2 Compenser un impact résiduel

Un impact résiduel : un impact qui n'a pas pu faire l'objet d'une mesure d'évitement ou de suppression, et qui malgré la mise en œuvre de mesures de réduction reste d'une importance non négligeable c'est à dire qui est susceptible de remettre en cause la conservation de l'H ou de l'E ou de manière plus générale de porter une atteinte grave à l'environnement.

Du point de vue de la directive Habitats : Le maintien ou le rétablissement d'un «état de conservation favorable» est l'objectif général pour l'ensemble des types d'habitats et des espèces d'intérêt communautaire.

art,6 impact significatif : CJCE, C-127/02, 7 septembre 2004 – Question préjudicielle « Waddenzee » lorsqu'un tel projet risque de compromettre les objectifs de conservation du site concerné, il doit nécessairement être considéré comme susceptible d'affecter ce dernier de manière significative



3 les impacts cumulés

Impacts cumulés du projet ITT : addition et interaction des impacts d'un *même projet* entre eux : les impacts directs, indirects, temporaires, permanents

EI: les différents impacts sur l'environnement (eau, air, bruit...)

Effets cumulés ou cumulatifs du projet d'ITT : impacts du projet cumulés avec les impacts d'*autres projets*

Directive Habitats/directive 85/337/CE EI : obligation pour le MO d'analyser les effets conjugués de son projet avec les autres projets dont il est responsable

L'absence de prise en considération de l'effet cumulatif des projets a pour résultat pratique que la totalité des projets d'un certain type peut être soustraite à l'obligation d'évaluation alors que, pris ensemble, ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (CJCE, C-418/04, 13 décembre 2007 – Commission c/ Irlande



4 Les modalités de la compensation

Objectif : efficacité et effectivité de la MC

différents type de mesures possibles : création, restauration,
acquisition, préservation

Le ratio de compensation : un indicateur d'efficacité nécessaire mais
pas suffisant en lui seul ; à apprécier au cas par cas

Principe : Les ratios doivent être nettement supérieurs à 1:1. des ratios de
compensation égaux ou inférieurs à 1:1 ne doivent être envisagés que lorsqu'il est
démontré que les mesures prévues permettront à 100 % de rétablir la structure et la
fonctionnalité du site à brève échéance





III - Pour une stratégie d'anticipation des enjeux environnementaux dès la conception des projets ITT





1- éviter et réduire avant tout

Eviter et réduire avant tout : Concevoir des mesures d'évitement et de réduction qui tendent vers l'impact résiduel d'un projet le plus faible possible

➤ des solutions alternatives à détailler article L.122-3 II 2° + artR141-23 du CE
Faire ailleurs / Faire autrement

✓ argument fondamental pour justifier les MC éventuelles

✓ pas limité au seul point de vue de la biodiversité mais intègre également les autres champs de l'environnement et des facteurs socio-économiques, ce qui peut parfois expliquer l'absence de possibilité d'évitement d'un impact.

Hiérarchiser les enjeux: identifier les enjeux environnementaux réglementaires prioritaires, connaître au niveau local les objectifs de protection des zones concernées par le projet



2 - éviter les pré-contentieux et contentieux

- Les projets ITT source privilégiée de contentieux au niveau national et communautaire: compte tenu de leur importance et compte tenu des choix retenus
- Surveillance accrue des services de la Commission européenne sur les projets ITT, surtout s'ils font appel à des co-financements communautaires
- Transmissions Commission européenne au titre art 6.4 directive Habitats au titre de l'information sur les mesures compensatoires : RD148 - TGV EST - canal SNE - LGV SEA2 , projet LGV Nîmes Montpellier





Exemples de pré-contentieux ITT

Le chantier de l'autoroute A28, qui s'insère dans l'axe Calais-Bayonne, a dû être arrêté en 1998 au niveau du tronçon Ecommoy (sud du Mans) – Tours du fait de la découverte de *l'Osmoderma eremita* dans le secteur des travaux. La tracé passait dans un secteur de bocage et de vieux châtaigniers particulièrement favorable à l'espèce. Ce coléoptère est une espèce prioritaire figurant à l'annexe II de la directive « habitats ». A la suite de cette découverte, un précontentieux a été engagé par la Commission européenne, portant sur l'application des articles 6 et 12 de la directive « habitats » ainsi que sur la directive « Impacts ». la plainte a finalement été classée par la Commission européenne le 5 juillet 2005.

A88 courrier du 3 octobre 2003, la Commission saisie d'une plainte, a attiré l'attention des AF sur une possible mauvaise application du droit communautaire concernant le projet de liaison autoroutière A88 de Caen à Sées - Eléments fournis Classé

A406 DGE nv a interrogé la France sur ce projet par courrier du 19 octobre 2007 conditions d'autorisation du projet A406 de contournement autoroutier sud de Mâcon et de son éventuel impact sur le rôle des genêts. Classé 2009

A831 entre Fontenay le Comte et Rochefort, classé au niveau de l'avis motivé

projet d'autoroute A 48 lettre du 20 septembre 2002 de la Commission euro relative à l'application des directives 85/337/CEE et 92/43/CEE pour le **projet d'autoroute A 48** qui doit assurer la liaison entre l'autoroute A 42 au niveau d'Ambérieu, dans le département de l'Ain, à l'autoroute A 43 au niveau de la bifurcation de Coiranne, dans le département de l'Isère. Classé en 2005



Exemples suites

A65/Le projet de liaison « Bordeaux-Pau ». Le projet de déviation d'Aire sur Adour protection du vison d'Europe demande DGENv sept2004 Classé

Projet de contournement d'Arles 19 oct 2007 demande d'info plainte porte sur le tracé qui aurait été retenu pour ce projet de contournement autoroutier d'Arles, consultation insuffisante du public classé

contournement Nord de Langeais par l'autoroute A85. avis motivé du 26 juin 2002.

Contournement Est de Rouen ; Contournement d'Orléans

Projets de LGV : TGV Est plainte en 2003 Triton crêté - TGV Rhin Rhone plainte en 2001 franchissement viaduc -Demande info DGENv 24 août 2010 LGV sud-ouest Bordeaux Toulouse



CONCLUSIONS

Les projets d'ITT relèvent d'une réglementation environnementale qui répond à la prise en compte de différents enjeux généraux par la réglementation relative à l'étude d'impact et à la consultation du public , et spécifiques via les réglementations sur les espèces protégées, la loi sur l'eau et Natura 2000.

L'avis rendu par l'autorité environnementale doit conduire le MO à apporter les compléments utiles au projet .Il est une source important d'information du public ainsi que pour les autorités compétentes pour le projet.

Les dispositions relative à la police administrative et au contrôle des projets permettent aux autorités habilitées de prendre les prescriptions nécessaires voire les moyens financiers pour leur exécution.

L'approche des MC est similaire dans toutes les réglementations , et la démarche « éviter -réduire- compenser » s'applique dans tous les cas. Les MO ont donc intérêt à investir dans les études en amont du projet afin d'une part de mutualiser les différentes études nécessaires et d'autre part d'avoir une vision globale des enjeux environnementaux liés au projet. L'objectif est de choisir le projet qui aura les impacts les plus réduits , et éviter les MC.(article 1er de la loi Grenelle I)

Les MC sont toujours le signe d'un impact fort, elles nécessitent donc un investissement supplémentaire en terme de conception , de financement et de pérennisation

Les projets ITT sont des projets importants, impactants, donc sujet à contentieux;d'où l'intérêt d'avoir une analyse précise des solutions alternatives étudiées , et une justification des MC proposées.