MODERNISATION
DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Feuille de route du Gouvernement

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

La tenue d'États généraux de la modernisation du droit de l'environnement constituait l'un des engagements de la feuille de route issue de la Conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012. L'objectif était, en conduisant un dialogue environnemental innovant avec l'ensemble des parties prenantes, de fixer des pistes pour mettre en œuvre une réforme structurée, approfondie et progressive du droit de l'environnement.

Parce qu'il touche à la santé, à la qualité de vie, au bien-être, à la diversité du vivant, mais aussi parce qu'il contribue à la réalisation de choix économiques et sociaux éclairés, le droit de l'environnement se doit tout particulièrement d'être clair, accessible et adapté aux réalités du développement durable.

Il doit être au service d'une ambition forte qui est celle d'une société tournée vers l'avenir, consciente de l'importance de préserver un environnement de qualité, gage de nouvelles perspectives d'amélioration de son bien-être et de nouvelles potentialités de développement.

Un droit de l'environnement ambitieux et efficace s'appuie sur une bonne compréhension de son contenu et de ses procédures d'application par l'ensemble des citoyens, par tous les acteurs publics ou privés quel que soit leur niveau d'intervention (local, national ou international) et par tous les services concernés. Il implique de donner cohérence aux politiques publiques en donnant une impulsion transversale à l'action publique, laquelle doit impérativement favoriser un développement bénéfique pour tous. La modernisation doit permettre à la réglementation environnementale de continuer à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, tout en étant plus simple, plus lisible et plus efficace pour ses destinataires, notamment les entreprises, mais aussi l'ensemble des citoyens.

Pour ces raisons, cette première phase s'est appuyée sur la mise en œuvre du principe de participation du public en permettant aux citoyens d'exprimer leurs attentes concernant le droit de l'environnement. Plus de 800 contributions ont été reçues et analysées.

Cette étape s'est achevée le 25 juin 2013 par une journée nationale de débats qui a réuni, en présence de la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, près de 250 personnes représentant l'ensemble des parties prenantes.

Il est ressorti de ces débats et consultations **des constats et des attentes**, dont se déduisent quatre principes d'action :

- la modernisation du droit de l'environnement ne doit pas conduire à une forme de dérégulation : l'action des pouvoirs publics en la matière doit être inspirée par **un principe de non-régression** du droit de l'environnement **excluant tout abaissement du niveau d'exigence** de la protection de l'environnement. En effet, même si la protection de l'environnement est parfois vue comme une source de contraintes à court terme, son intérêt est reconnu par tous ;

- le droit de l'environnement doit s'appuyer sur **un principe d'efficacité et de proportionnalité.** Les normes environnementales, quel que soit leur fondement juridique, leur contenu et leur champ d'action, doivent trouver dans des procédures clairement établies les moyens de leur application dans des délais raisonnables et adaptés aux situations. Les règles et mécanismes procéduraux sont les garants de la bonne application par tous et pour tous du droit de l'environnement ; ils doivent toutefois être proportionnés aux enjeux environnementaux et être appliqués conformément à l'objectif poursuivi par les normes environnementales dont ils assurent la mise en œuvre ;

- **un principe de sécurité juridique :** les règles applicables à un territoire et à la réalisation d'un projet doivent être plus claires, mieux connues, plus prévisibles. Les procédures doivent être plus cohérentes et donc mieux articulées entre elles. Elles doivent jouer leur rôle de protection et d'équilibre des divers intérêts dans un souci d'équité sociale et environnementale, mais aussi économique afin de donner les mêmes opportunités à tous ;

- enfin, et dans la continuité des principes précédents, le respect des objectifs de protection impose, selon **un principe d'effectivité,** que les normes prescrites soient appliquées dans des délais raisonnables et que leur méconnaissance soit sanctionnée de manière adéquate et concrète. La mise en place d'indicateurs juridiques permettrait de mesurer le niveau de réalisation des normes environnementales et de favoriser la prévention d'une non-application ou d'une mauvaise application.

La communication du ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie au conseil des ministres du 17 juillet 2013 a manifesté **l'engagement du Gouvernement que la modernisation du droit de l'environnement soit conduite dans le respect de ces principes**.

Le tableau qui suit énumère les actions qui découlent de cette communication en Conseil des ministres. Il en précise le détail et en fixe le calendrier. Les actions à mener sont regroupées autour de **trois axes** qui concernent :

- le choix et l'élaboration des règles de droit ;
- l'application des procédures à la réalisation des projets ;
- le contrôle, la sanction et la réparation des atteintes à l'environnement.

Les travaux seront conduits de façon **transparente et ouverte.** La mise en œuvre des actions de la feuille de route devra se faire avec **la participation de l'ensemble des parties prenantes.** À ce titre, le Conseil national de la transition écologique (CNTE) assurera la supervision de l'ensemble de la réforme du droit de l'environnement. Aucun chantier parallèle ne sera engagé sans information ni concertation préalables avec le CNTE. À cette fin, une commission spécialisée du CNTE, instance de dialogue et de concertation, sera ainsi mise en place. Elle sera présidée par le sénateur Alain Richard. Des groupes de travail ouverts à des personnalités extérieures à l'administration, composés de personnes compétentes sur les sujets traités, de préférence déjà impliquées au cours de la phase de consultation, seront également constitués pour conduire certaines actions de la feuille de route. Ces groupes de travail rendront compte de façon régulière à la commission spécialisée du CNTE de l'état d'avancement de leurs travaux.

Enfin, il est précisé que les actions énumérées dans le tableau qui suit constituent la feuille de route recensant les engagements du Gouvernement. Cette feuille de route n'est pas exhaustive et ne retient pas l'ensemble des mesures proposées par les parties prenantes. Elle fixe un cadre d'action global, des lignes directrices, des actions prioritaires. D'autres mesures, débattues puis préconisées par la commission spécialisée créée au sein du CNTE, pourront également être mises en œuvre.

Thématique	Action	Livrable / méthodologie	Échéance
I. MIEUX CHOISIR ET ÉLABORER LES RÈGLES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	**I.1** AMÉLIORER LA PRODUCTION ET LA TRANSPOSITION DU DROIT EUROPÉEN	**I.1.1 Élaborer le projet d'une initiative française auprès de la Commission dans le cadre des réflexions lancées sur la simplification des règles du droit européen** (la Commission européenne a publié le 2 octobre 2013 une communication relative au programme *regulatory fitness and performance* (REFIT) ; le sujet *Smart regulations et PME* était à l'ordre du jour du conseil compétitivité des 2 et 3 décembre 2013) :	
		• identifier les textes européens qui nécessiteraient une simplification, notamment sur la base des réponses au questionnaire des États généraux de la modernsation du droit de l'environnement ;	Selon le calendrier européen
		• établir les positions françaises sur ces sujets dans le cadre interministériel.	Selon le calendrier européen
		I.1.2 Améliorer la façon dont la France participe à l'élaboration du droit européen, en particulier en renforçant son action en amont du processus normatif et en associant davantage les parties prenantes :	
		• répondre systématiquement aux consultations publiques lancées par la Commission européenne ;	Action permanente
		• mettre au point une méthode permettant d'alerter et d'associer plus activement et le plus en amont possible les administrations concernées et les diverses parties prenantes aux négociations européennes ;	Été 2014
		• identifier les textes européens susceptibles de faire l'objet d'une expérimentation et d'une évaluation de cette méthode.	Selon le calendrier européen

Thématique	Action	Livrable / méthodologie	Échéance
I. MIEUX CHOISIR ET ÉLABORER LES RÈGLES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	**I.1** AMÉLIORER LA PRODUCTION ET LA TRANSPOSITION DU DROIT EUROPÉEN (SUITE)	**I.1.3 Améliorer la transposition du droit européen :** • Identifier les bonnes pratiques visant, notamment, à une transposition exacte du droit européen, à assurer une intégration plus harmonieuse des règles d'origine européenne dans le corpus du droit national, à une association renforcée des parties prenantes à la transposition et à faire des marges de manœuvre laissées aux États membres un usage qui ne soit pas source de distorsions de concurrence ; • identifier les textes européens susceptibles de faire l'objet d'une expérimentation et d'une évaluation de ces bonnes pratiques ; • assurer la publicité d'indicateurs sur la transposition du droit européen en matière environnementale ; • assurer la transposition dans les délais des textes européens en matière environnementale.	Été 2014 Selon le calendrier de transposition Été 2014 Action en cours - un bilan périodique sera réalisé
	I.2 MIEUX CHOISIR ET ÉLABORER LES RÈGLES DE DROIT INTERNE	**I.2.1 Privilégier la fixation d'objectifs à la multiplication d'obligations procédurales** Étudier, en s'appuyant sur des cas concrets de textes en cours d'élaboration ou à venir, les moyens d'intégrer cette préoccupation de manière plus systématique dans la conception des textes (guide de bonnes pratiques pour l'élaboration des textes à destination des services du ministère de l'écologie, rubrique spécifique de l'étude d'impact des textes…).	1er semestre 2015

Thématique	Action	Livrable / méthodologie	Échéance
I. MIEUX CHOISIR ET ÉLABORER LES RÈGLES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	**I.2** MIEUX CHOISIR ET ÉLABORER LES RÈGLES DE DROIT INTERNE	**I.2.2 Utiliser, quand cela est pertinent, les outils autres que la réglementation** (assurer une reconnaissance aux engagements volontaires, une valorisation des comportements vertueux par le recours à la normalisation et à la certification ; faire une part plus grande à l'instrument contractuel avec une meilleure stabilité des contrats…) : • identifier des textes en cours d'élaboration ou à venir ou des domaines susceptibles de se prêter au recours à ce type d'outils ; • établir un bilan de l'utilisation de ces outils dans les textes identifiés comme susceptibles d'en comporter.	Été 2014 1er semestre 2015
		I.2.3 Faire précéder l'adoption d'une nouvelle règle d'une évaluation, de l'état du droit existant, notamment européen, ainsi que de son impact, notamment sur les entreprises, les collectivités territoriales et les services déconcentrés, y compris quant aux modalités concrètes de son application (pouvant comprendre des tests auprès des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises).	
		Mettre en œuvre de manière effective et utile au sein du ministère les directives interministérielles en la matière (généralisation de l'étude d'impact des textes réglementaires dans le cadre du 1 pour 1, tests PME et ATE…).	Action en cours

Thématique	Action	Livrable / méthodologie	Échéance
I. MIEUX CHOISIR ET ÉLABORER LES RÈGLES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	**I.2** MIEUX CHOISIR ET ÉLABORER LES RÈGLES DE DROIT INTERNE	**I.2.4 Engager des expérimentations pour les procédures ou règles nouvelles.**	Action en cours (v. ci-dessous)
	I.3 DIMINUER L'EMPILEMENT DES SCHÉMAS ET DOCUMENTS DE PLANIFICATION	**I.3.1 Réduire le nombre de schémas stratégiques à vocation environnementale** pour atteindre, à l'horizon 2016, l'objectif d'un schéma régional unique. Sans attendre, clarifier les articulations avec les documents de planification actuels pour donner à tous une vision cohérente des règles applicables à un territoire donné. À cette fin, et dans le cadre d'un **groupe de travail :** • établir un diagnostic de l'existant ; • élaborer des propositions visant à clarifier les articulations avec les documents de planification actuels ; • élaborer des propositions visant à instaurer un schéma régional unique.	Début 2014 Conclusions du groupe de travail attendues pour fin 2014
		I.3.2 Conduire une expérimentation en matière de simplification des outils de gestion des espaces naturels, visant à élaborer un porter à connaissance synthétisant l'ensemble des règles de protection et de gestion s'appliquant sur un même territoire, à fédérer les instances de gouvernance et à définir un gestionnaire unique quand plusieurs outils de protection se superposent sur un même territoire.	Habilitation dans le projet de loi relatif à la biodiversité

Thématique	Action	Livrable / méthodologie	Échéance
II. MIEUX APPLIQUER LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT À LA RÉALISATION DE PROJETS	**II.1** MODERNISER L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	**Dans le cadre d'un groupe de travail, et sur la base d'un état du droit existant, notamment européen, élaborer des propositions en vue de :** • clarifier et simplifier la mise en œuvre du régime des études d'impact, notamment pour celles qui relèvent de la catégorie dite du cas par cas, sur la base des retours d'expérience ; • améliorer l'organisation et l'indépendance de l'autorité environnementale, par une meilleure adéquation entre les enjeux des projets, le mode d'organisation et la dévolution des compétences d'autorité environnementale.	Début 2014 Conclusions du groupe de travail attendues pour l'été 2014
	II.2 ALLER VERS UNE UNIFICATION DES PROCÉDURES ET LA FUSION DES AUTORISATIONS	**II.2.1 Dans le cadre d'un groupe de travail, une fois les expérimentations (énoncées ci-dessous dans le II. 2) lancées :** • suivre la conduite de toutes les expérimentations relatives à la modernisation des procédures ; • étudier la mise en place d'un « permis environnemental unique » puis d'une autorisation unique sur la base des expérimentations menées ; • étudier la généralisation du « certificat de projet » sur la base du rapport du Conseil d'État sur le rescrit et des résultats de l'expérimentation, dans une logique de guichet unique et de sécurisation des porteurs de projet ; • étudier les besoins qui résultent du développement de ces dispositifs en termes de mise en compatibilité ou d'inter-opérabilité des outils informatiques des différents services instructeurs.	1er trimestre 2014 Conclusions du groupe de travail attendues pour 2016, avec des points d'étapes réguliers en fonction de l'avancement des travaux

Thématique	Action	Livrable / méthodologie	Échéance
II. MIEUX APPLIQUER LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT À LA RÉALISATION DE PROJETS	**II.2** ALLER VERS UNE UNIFICATION DES PROCÉDURES ET LA FUSION DES AUTORISATIONS	**II.2.2 Conduire l'expérimentation d'un certificat de projet :** engagement de l'État sur les réglementations applicables, les procédures et les délais ; stabilité des dispositions applicables au projet pendant 18 mois (article 13 du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises).	Ordonnance à prendre dans un délai de 8 mois à compter de la publication de la loi
		II.2.3 Conduire l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'ICPE intégrant la dérogation espèces protégées, le défrichement, ainsi que, pour l'éolien terrestre et en matière d'installations de méthanisation et de production d'électricité à partir de biogaz, le permis de construire (article 14 du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises).	Ordonnance à prendre dans un délai de 8 mois à compter de la publication de la loi

Thématique	Action	Livrable / méthodologie	Échéance
II. MIEUX APPLIQUER LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT À LA RÉALISATION DE PROJETS	**II.2** ALLER VERS UNE UNIFICATION DES PROCÉDURES ET LA FUSION DES AUTORISATIONS	**II.2.4 Conduire l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'IOTA :** dans une région, pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumises à autorisation au titre de la législation sur l'eau, introduction d'une procédure unique intégrée conduisant à une décision unique du préfet de département, regroupant l'ensemble des décisions relevant de l'État au titre du code de l'environnement et l'autorisation de défrichement au titre du code forestier. En outre, les modalités de délivrance des autorisations au titre d'autres législations, notamment au titre de l'urbanisme et du code général de la propriété des personnes publiques, feront l'objet d'une harmonisation avec la nouvelle procédure d'autorisation unique environnementale (article 14 bis du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises).	Ordonnance à prendre dans un délai de 12 mois à compter de la publication de la loi
		II.2.5 Conduire l'expérimentation d'un dispositif d'opération d'intérêt économique et écologique (OIEE), consistant en la délimitation de zones présentant un intérêt majeur pour l'implantation d'activités économiques identifiées, dans lesquelles les enjeux environnementaux feraient l'objet d'un traitement anticipé (article 14 ter du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises).	Ordonnance à prendre dans un délai de 15 mois à compter de la publication de la loi

Thématique	Action	Livrable / méthodologie	Échéance
II. MIEUX APPLIQUER LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT À LA RÉALISATION DE PROJETS	**II.2** ALLER VERS UNE UNIFICATION DES PROCÉDURES ET LA FUSION DES AUTORISATIONS	**II.2.6 Élaborer une méthodologie nouvelle de suivi en mode projet des travaux de confortement de digues sur la façade atlantique.** Le 24 octobre 2013, le ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a envoyé une instruction aux préfets pour accélérer les travaux de réalisation des digues dans les départements touchés par la tempête Xynthia, élaborée sur la base des conclusions du rapport de la première phase de la mission d'appui d'experts du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) diligentée afin d'expertiser les raisons des retards dans la réalisation de ces travaux. Sur la base du rapport de la seconde phase de la mission du CGEDD, seront proposées, le cas échéant, des évolutions des pratiques administratives dans le cas de projets locaux présentant des enjeux forts en termes de sécurité.	Lancement de la seconde phase de la mission en décembre 2013 Propositions éventuelles d'évolution en juillet 2014
	II.3 AMÉLIORER LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES PORTEURS DE PROJET	**II.3.1 Élaborer une charte des usagers du droit de l'environnement** qui, notamment, exposera de façon claire les engagements de l'administration d'accompagner les porteurs de projets en recherchant les solutions aux problèmes qu'ils rencontrent. **II.3.2 Développer la formation de tous au droit de l'environnement.** Pour cette action, il est renvoyé à la mise en œuvre de la feuille de route de la deuxième Conférence environnementale des 20 et 21 septembre 2013.	1er semestre 2014

Thématique	Action	Livrable / méthodologie	Échéance
II. MIEUX APPLIQUER LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT À LA RÉALISATION DE PROJETS	**II.4** POURSUIVRE LA RÉFORME DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC	**II.4.1 Accompagner et évaluer la mise en œuvre de la loi du 27 décembre 2012 et de l'ordonnance du 5 août 2013 sur la participation du public :** • diffusion sur le site internet du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie d'un guide d'application de la loi n° 2012 1460 du 27 décembre 2012 et de l'ordonnance n° 2013 714 du 5 août 2013 relatives à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement ; • mise en place d'un comité de suivi de la participation du public chargé notamment de la mise à jour de ce guide ; • évaluation de la mise en œuvre de la réforme du dispositif transversal de participation du public. **II.4.2 Conduire, dans le cadre d'un groupe de travail, une réflexion plus générale sur la participation du public** et, notamment, sur la cohérence et l'articulation des diverses procédures.	Fin 2013 /début 2014 Début 2014 Fin 2014 Début 2014 Conclusions du groupe de travail attendues pour le 1er semestre 2015
III. MIEUX RÉPARER, COMPENSER ET SANCTIONNER LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT	**III.1** MODERNISER LES RECOURS POUR RENFORCER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE	**Dans le cadre d'un groupe de travail et sur la base d'un bilan du contentieux administratif en matière environnementale,** évaluer la nécessité et l'opportunité de modifier les règles applicables en la matière pour améliorer la sécurité juridique dans le respect du droit d'accès au juge.	Début 2014 Conclusions du groupe de travail attendues pour le 2e semestre 2014

Thématique	Action	Livrable / méthodologie	Échéance
III. MIEUX RÉPARER, COMPENSER ET SANCTIONNER LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT	**III.2** MIEUX CONTRÔLER ET SANCTIONNER LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT	**III.2.1 Finaliser les travaux en cours visant à l'amélioration de la politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement :** • publication de la circulaire de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement ; • publication d'une circulaire du ministère de l'écologie relative à l'entrée en vigueur de l'ordonnance 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement dans les domaines de l'eau, de la nature et des sites.	Fin 2013 / début 2014 Fin 2013 / début 2014
		III.2.2 Dans le cadre d'un groupe de travail, étudier les moyens d'améliorer le contrôle et la répression des atteintes à l'environnement.	Mise en place début 2014, une fois obtenus les premiers résultats de l'évaluation des polices de l'environnement menée dans le cadre du CIMAP Calendrier et champ d'investigations du groupe de travail à déterminer en fonction des conclusions de cette évaluation Habilitation dans le projet de loi relatif à la biodiversité

Thématique	Action	Livrable / méthodologie	Échéance
III. MIEUX RÉPARER, COMPENSER ET SANCTIONNER LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT	**III.3** AMÉLIORER LA RÉPARATION DES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT	**Le groupe de travail sur le préjudice écologique a remis son rapport à la Garde des sceaux le 17 septembre 2013.** À cette occasion, la Garde des sceaux a annoncé le dépôt d'un projet de loi d'ici à la fin de l'année 2013, à l'issue de concertations. Le rapport a été rendu public le jour de sa remise.	Dépôt d'un projet de loi fin 2013
	III.4 AMÉLIORER LA SÉQUENCE ÉVITER, RÉDUIRE, COMPENSER LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT	**Conduire, dans le cadre d'un groupe de travail, une réflexion en vue d'améliorer la mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser les atteintes à l'environnement.**	Début 2014 Conclusions du groupe de travail attendues pour fin 2014

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
Secrétariat général
92 055 La Défense cedex
Tél. 01 40 81 21 22

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

DICOM-DAJ/DIV/13085 – Décembre 2013