

Le CWATUP face à d'autres législations : l'évaluation des incidences sur l'environnement

Date : Juin 2008

Mots clés : Aménagement du territoire – urbanisme – législation - CWATUP

Auteur : Janine Kievits

Les plans et schémas d'aménagement, certains projets nécessitant un permis d'urbanisme ou de lotir sont soumis à une obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement. Cette obligation est issue de législations particulières ne figurant pas entièrement dans le CWATUP.

Le système d'évaluation des incidences est né en 1985 d'une initiative de l'Union européenne. L'idée est d'évaluer les impacts d'un projet sur l'environnement dès avant sa réalisation, tant pour aider l'autorité dans sa décision, que pour permettre l'information et la consultation des citoyens.

Sur ce principe unique, deux mécanismes ont été développés. L'un concerne les projets concrets de construction ou d'exploitation (un lotissement, une porcherie, un projet industriel...); l'autre, les projets de plans ou de programmes (le Plan wallon des déchets, le Plan wallon de l'air, un plan d'aménagement...). Le CWATUP contient ses dispositions propres en ce qui concerne ce dernier mécanisme (évaluation des incidences des plans et schémas d'aménagement). L'évaluation des incidences des projets concrets, en l'occurrence des demandes de permis d'urbanisme et de lotir, dépend quant à elle, on le verra, d'une législation particulière qui fait aujourd'hui partie du Code de l'environnement.

Cette matière découle de directives européennes, la directive 85/337/CEE modifiée par la directive 97/11/CEE (évaluation des incidences des projets), et la directive 2001/42/CEE (évaluation des incidences des plans et programmes).

Les directives européennes prévoient:

- ❖ que tout plan ou projet susceptible d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement doit faire l'objet d'une évaluation de ses incidences prévisibles;
- ❖ que le promoteur du plan ou projet est tenu de fournir les informations nécessaires à l'évaluation de ses incidences prévisibles sur l'environnement ;
- ❖ que l'autorité publique est tenue de mettre à la disposition des citoyens les informations relatives aux incidences prévisibles du projet sur l'environnement.

En vertu de ce troisième principe, les documents d'évaluation, qui sont des études ou des rapports



comme on le verra ci-dessous, sont soumis à l'enquête publique. Si le plan ou le projet fait lui-même l'objet d'une enquête publique propre¹, une seule et même enquête est organisée, qui porte à la fois sur le plan ou le projet, et sur l'étude ou le rapport d'incidences. Enfin, si le plan ou le projet est susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement d'une autre Région ou d'un autre État, l'ensemble du dossier est transmis aux autorités compétentes de cet État ou Région.

1. Que contient un document d'évaluation des incidences?

Évaluer les incidences est une démarche qui diffère évidemment suivant qu'on l'applique à un projet concret ou à un document de politique générale comme le Plan wallon de l'air ou des déchets! Les documents évaluant les incidences diffèrent largement par leur volume et par le type d'analyse qui peut y figurer.

Mais au-delà de leurs différences, tous ces documents reposent sur un canevas de base commun. Ils comprennent tous :

- ❖ une description du projet (projet concret, projet de plan ou de programme);
- ❖ une description de l'environnement existant avant la réalisation du projet;
- ❖ une analyse des impacts qu'aurait le projet, s'il se réalisait, sur les différentes composantes de l'environnement (l'homme, la flore, la faune, l'air, l'eau, le sol, le climat, les paysages, le patrimoine culturel, les biens matériels). Ce point peut comporter des études techniques très fouillées, par exemple en matière d'hydrogéologie, de stabilité des sols... ;
- ❖ une analyse des alternatives possibles au projet, et des impacts de ces alternatives sur l'environnement, comparée aux impacts du projet ;
- ❖ une description des moyens à mettre en œuvre pour réduire ou supprimer les impacts environnementaux du projet;
- ❖ un résumé non technique des informations ci-dessus, résumé qui doit pouvoir être lu et compris par des personnes non spécialistes des matières abordées.

¹ Par exemple d'une enquête prescrite en vertu de l'article 330 (permis soumis à enquête), ou encore 43 (plan de secteur) ou 51 (plan communal d'aménagement)

On peut dire en résumé qu'évaluer les incidences, c'est :

- **déterminer les impacts environnementaux du projet**
- **chercher les moyens de les diminuer**
- **voir si il n'existe pas des alternatives moins dommageables**
- **mettre toutes ces informations à portée du public, dans un langage accessible.**

Ce dernier point est important. Les études et rapports d'incidences sont d'ailleurs tous soumis à enquête publique, comme nous allons le voir ci-dessous.

2. L'évaluation des incidences sur l'environnement des projets concrets

Fondatrice de l'évaluation des incidences environnementales au niveau européen, la directive 85/337/CE a été transcrite en droit wallon par un décret (11 septembre 1985). Ce décret a été intégré au Code de l'environnement, dont il constitue aujourd'hui les articles D.62 à D.81 du Livre I^{er}². Cette législation définit l'évaluation des incidences et dit quels projets doivent faire l'objet d'une étude approfondie à ce point de vue.

Le Code de l'environnement prévoit :

1. que certains projets - les plus lourds sur le plan environnemental - doivent faire l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement (EIE). Cette étude, détaillée, est réalisée par un bureau distinct du promoteur, présentant à l'égard de celui-ci des garanties d'indépendance et agréé par la Région wallonne pour ce type de travail ;

2. que les autres projets soumis à permis doivent faire l'objet d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, qu'il s'agisse d'un permis unique, d'urbanisme ou d'environnement. La notice est un document plus succinct que l'étude, et elle peut être réalisée par le promoteur lui-même. La notice constitue en principe le document évaluant les incidences. Toutefois, au vu de la notice, le fonctionnaire chargé de vérifier si le dossier est complet peut décider que les incidences sont telles que la réalisation d'une étude s'impose (art. D.68), exactement comme pour les projets relevant du point 1. ci-dessus.

² Le Code de l'environnement est facilement accessible sur Wallex: <http://wallex.wallonie.be/>



Étude ou notice ?

Comment savoir si un projet est soumis à étude ou à notice? C'est l'arrêté du 4 juillet 2002 fixant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées³ qui contient cette information. Cet arrêté définit les classes d'établissement soumis à permis d'environnement : de la classe 3, la plus « anodine » à la classe 1, celle dont les impacts potentiels sont les plus lourds. Les projets de classe 1 sont ceux du point 1. ci-dessus, ils sont donc toujours soumis à étude ; les projets de classe 2 sont soumis à notice, mais peuvent se voir imposer l'étude comme on l'a vu au point 2. Les projets d'urbanisme, qui ne sont pas soumis à permis d'environnement, figurent dans la liste dès lors qu'ils sont susceptibles de faire l'objet d'une étude d'incidences. Ces projets n'étant pas classés, la liste mentionne simplement à partir de quel seuil il est nécessaire de réaliser une étude (voir par exemple la rubrique 70, activités immobilières).

L'enquête ou la notice sont réalisées dès avant l'introduction de la demande. Une fois terminées, elles sont déposées auprès de la commune en même temps que la demande - c'est d'ailleurs le dossier de demande qui constitue la notice pour les permis d'environnement; pour les permis d'urbanisme, ces deux documents sont distincts. Lorsque le projet n'est pas soumis d'office à la réalisation d'une étude, mais que le fonctionnaire l'impose, le demandeur doit recommencer sa demande après avoir fait réaliser l'étude⁴.

Publicité

Les projets soumis à étude d'incidences font l'objet d'importantes procédures de publicité (art. D.29-1 et suivants du Code de l'environnement):

1. Tout d'abord, les projets qui font l'objet d'une étude d'incidences sont soumis à une consultation publique préalable à l'étude (art. D.29-5). Cette consultation a lieu très vite après que le bureau d'études ait été choisi par le demandeur; elle est censée permettre au public d'émettre des observations et suggestions concernant le projet, de présenter des alternatives, et surtout de soulever les points auxquels le bureau d'études devra attacher une par-

ticulière attention. Elle est annoncée avec au moins quinze jours d'avance, et dans les quinze jours qui la suivent les citoyens peuvent adresser par écrit, au collège échevinal, des remarques ou suggestions qui leurs seraient venues à l'esprit après la réunion.

2. Après dépôt de la demande, le projet et l'étude qui l'accompagne est soumis à une enquête publique de trente jours (art. D. 29-13).

3. Si les incidences d'un projet sont susceptibles de toucher une autre Région ou un autre État, les autorités de cet autre État ou Région doivent être consultées et le projet avec son étude d'incidences leur est transmis à cet effet (art. D.29-11).

L'autorité publique peut procéder en outre à toute publicité supplémentaire qu'elle jugerait opportune (art. D. 29-12).

Lorsque l'autorité compétente prendra sa décision, elle devra motiver celle-ci en regard, notamment, des informations fournies par l'étude et des recommandations faites par le bureau agréé.

3. L'évaluation des incidences des plans et programmes.

Évaluer préalablement les incidences d'un projet concret est une démarche qui dans certains cas peut déjà apparaître tardive. Un exploitant dépense en effet pas mal d'énergie et d'argent dans la conception d'un projet, de sorte qu'une fois celui-ci élaboré, il n'est pas facile de l'amender ou de le reconstruire à partir d'une alternative.

Agir en amont des projets est donc apparu comme un moyen d'améliorer l'efficacité du système, et le fait que certains projets s'inscrivent dans un plan ou un programme en fournit l'opportunité. Prenons un exemple. Imaginons que l'on inscrive une zone d'activité économique dans un plan d'aménagement ; et que l'on se rende compte ensuite, à chaque fois qu'un projet concret veut s'y implanter, que l'étude d'incidences démontre que la nappe phréatique est tellement sensible sous les terrains concernés, que ceux-ci sont en fait inaptes à accueillir une activité de production quelle qu'elle soit. Beaucoup de temps aura été perdu. L'on comprend donc qu'il est plus rentable de faire porter l'évaluation des incidences au niveau du plan d'aménagement déterminant quelles sont les zones pouvant accueillir l'activité économique, qu'au niveau des demandes des exploitants qui cherchent à s'installer dans ces zones, une fois celles-ci inscrites au plan.

³ On trouve cet arrêté notamment au lien suivant:

<http://environnement.wallonie.be/legis/pe/pe006.htm>. Tout en bas du document, un lien donne accès à l'annexe de l'arrêté qui est la liste des établissements classés.

⁴ Le demandeur a un droit de recours face à cette imposition de l'étude: il peut demander la reconsidération de la décision du fonctionnaire, cfr article D.68 §3.

Des commissions d'avis pour examiner les études

Il existe, au niveau de la Région wallonne, des commissions dont le rôle est de rendre des avis au ministre compétent sur des dossiers de toutes sortes, chacune dans leur domaine: eau, déchets, transports, carrières, aménagement, environnement... Ces commissions, qui ont leur siège au CESRW (Conseil économique et social de la Région wallonne) sont composées de représentants de différents milieux (syndicats, syndicats agricoles, industriels, intercommunales, villes et communes, associations de consommateurs et d'environnement, universités, etc).

Deux de ces commissions régionales d'avis nous intéressent dans le cadre de cet ouvrage: la CRAT (commission régionale d'aménagement du territoire), que nous présenterons plus loin car elle est instituée par le CWATUP et le CWEDD (conseil wallon de l'environnement pour le développement durable).

Le CWEDD est institué par les articles R.3 à R.16 du Code de l'environnement.

Le CWEDD comporte 26 membres effectifs et autant de suppléants, désignés par le ministre

ayant l'environnement dans ses attributions. Il est divisé en trois sections : « écotaxes », « planification » et « études d'incidences ». C'est cette dernière qui nous intéresse particulièrement ici. Elle examine toutes les études des incidences réalisées en Région wallonne et propose un avis qui porte à la fois sur la qualité de l'étude et sur l'opportunité du projet. Les avis proposés en section sont approuvés (ou remis en débat) en séance plénière. Relevons qu'un avis négatif du CWEDD sur la qualité de l'étude peut déboucher sur une remise en cause de l'agrément du bureau qui l'a réalisée. La section « planification », quant à elle, étudie et propose avis sur les documents de planification environnementale en Région wallonne : par exemple, le Plan wallon des déchets, l'Etat de l'environnement wallon, le Plan d'environnement pour le développement durable, le Plan des CET (centres d'enfouissement techniques)... Enfin, CWEDD et CRAT disposent d'une section commune, qui remet avis sur les demandes d'agrément des auteurs d'études d'incidences.

WWW.CWEDD.BE

Pour cette raison, l'Union européenne, soucieuse que l'évaluation des incidences se fasse le plus en amont possible des projets, impose désormais à ses membres de procéder à l'évaluation des incidences des plans et des programmes (directive 2001/42/CE)

Il revient à chaque législation prévoyant la réalisation d'un plan ou d'un programme d'intégrer cette obligation. Le CWATUP le fait pour les documents d'aménagement. Il prévoit à cet égard un ensemble de dispositions, largement inspirées de la directive européenne :

L'évaluation des incidences, soit est intégrée au document lui-même (cas des schémas d'aménagement), soit se fait au travers d'un document spécifique, qui s'appelle selon les cas rapport sur les incidences ou étude d'incidences de plan.

Les rapports sur les incidences et les études d'incidences de plan sont soumis à enquête publique en même temps que le document d'aménagement auquel ils se rapportent

Quand le document d'aménagement est approuvé, son adoption s'accompagne d'une déclaration environnementale dans laquelle l'autorité qui a pris la décision explique comment elle y a intégré les considérations relatives à l'environnement, considérations émanant du document d'évaluation (rapport ou l'étude), ou encore de l'enquête publique.

L'autorité est tenue de produire régulièrement un rapport sur le suivi de la mise en œuvre du document d'aménagement

Les plans et programmes peuvent être dispensés de l'évaluation des incidences si l'autorité compétente établit qu'ils ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Dans les fiches consacrées aux plans et aux schémas, nous verrons sous quelles modalités ces principes ont été intégrés au CWATUP.