



Commissariat général au développement durable

Le principe de proportionnalité dans l'évaluation environnementale

AOÛT 2019

Principe cardinal de l'évaluation environnementale, la proportionnalité, inscrite dans le code de l'environnement, consiste à adapter le contenu de l'étude d'impact (R. 122-5) ou du rapport environnemental (R. 122-20) à l'ampleur du projet, plan ou programme, et aux enjeux environnementaux du territoire d'implantation. La proportionnalité doit être appréciée au regard de l'importance et de la nature des travaux et/ou des planifications envisagées, de leurs incidences prévisibles sur l'environnement et de la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, le plan ou le programme. Ce principe s'applique également aux études techniques requises dans le cadre de réglementations spécifiques (notamment Natura 2000 et autorisation environnementale).

Le principe de proportionnalité s'applique à toutes les étapes de la démarche d'évaluation environnementale : de la réalisation des premières études jusqu'à la mise en place des mesures environnementales et de leur suivi.

La mise en œuvre rigoureuse de ce principe doit conduire le maître d'ouvrage, d'une part, à approfondir et renforcer les études lorsque les enjeux du projet, plan ou programme sont particulièrement importants et, d'autre part, à apprécier, les impacts significatifs du projet sur l'environnement et à en tirer les conséquences sur la mise en œuvre de la démarche « Éviter-Réduire-Compenser » (ERC), en fonction de la zone impactée et de ses enjeux écologiques.

A contrario, le maître d'ouvrage peut faire usage du principe de proportionnalité afin de ne pas approfondir certaines analyses de l'étude d'impact ou du rapport

environnemental. Il doit néanmoins motiver cette décision au regard des critères posés par le code de l'environnement (l'ampleur du projet, plan ou programme, l'absence d'effets prévisibles notables...).

Ce principe s'applique également aux autres acteurs qui prennent part à l'évaluation environnementale : il doit permettre aux bureaux d'études d'adapter leur analyse aux enjeux, aux services instructeurs de l'État et l'autorité environnementale d'apprécier cette analyse au regard de ce principe et, enfin, à l'autorité décisionnaire d'arrêter des prescriptions adaptées à la décision d'autoriser le projet, plan ou programme.

PÉRIMÈTRE ET CONTENU DU PRINCIPE

Pour les projets, le principe de proportionnalité est énoncé par l'article R. 122-5 du code de l'environnement :

« I. – Le contenu de l'étude d'impact est **proportionné** à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. »

Et, pour les plans et programmes, par l'article R. 122-20 du code de l'environnement :

« L'évaluation environnementale est **proportionnée** à l'importance du plan, schéma, programme et autre document de planification, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. »

Le principe introduit ainsi les trois critères suivants :

- la **sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet** (milieu urbain/rural, occupation de l'espace, présence d'espèces et/ou d'habitats protégés, etc.) ;
- l'**importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés pour les projets** (type de projet, caractéristiques techniques, etc.) ;
- les **incidences prévisibles du projet, plan ou programme au regard des enjeux environnementaux et de la santé humaine**

Le principe de proportionnalité dans l'évaluation environnementale

LA HIÉRARCHISATION DES ENJEUX

Les avis d'autorité environnementale soulignent l'importance d'un état initial complet accompagné d'enjeux environnementaux structurés et hiérarchisés au regard de l'environnement.

La hiérarchisation des enjeux est une des étapes essentielles de la démarche d'évaluation environnementale et qui permet d'appliquer le principe de proportionnalité. L'application de cette hiérarchisation est dès lors fondamentale, afin de savoir quels sont les points qui devront faire l'objet d'un approfondissement, et ceux qui pourront être abordés plus succinctement.

Ainsi, les effets considérés, après une première analyse, comme étant sans incidences notables sur l'environnement, peuvent être abordés sommairement. Il convient cependant de démontrer en quoi il n'y a pas ou peu d'effets. Une fois cette démonstration faite, l'étude / le rapport n'aura donc à approfondir que les thèmes dont les enjeux sont importants.

APPLICATION AU CONTENU DE L'ÉTUDE D'IMPACT ET AU RAPPORT ENVIRONNEMENTAL

Le principe de proportionnalité s'applique à l'étude d'impact et au rapport environnemental dans leur ensemble, ainsi qu'à chacune des rubriques qui les composent. Le maître d'ouvrage présente des enjeux environnementaux dont la hiérarchisation repose sur une analyse et un argumentaire structurés. L'ensemble des chapitres de l'étude d'impact et du rapport environnemental doit être cohérent avec cette hiérarchisation des enjeux, notamment en termes de niveau d'investigation.

La consistance de l'étude d'impact ou du rapport environnemental peut varier, mais son « volume » seul est sans incidence sur sa régularité et sa qualité, pour autant qu'elle / il comporte et analyse l'ensemble des items prescrits par les articles R. 122-5 et R. 122-20 du code de l'environnement (en indiquant l'absence d'enjeux le cas échéant sur certains items). L'intensité du contrôle du juge administratif dépend avant tout des effets susceptibles d'être engendrés par l'aménagement.

L'étude d'impact doit permettre de mettre en relief des enjeux hiérarchisés et de proposer un traitement adapté à cette analyse. En conséquence, plus un projet tend à modifier son environnement, plus l'analyse conduite devra être détaillée et les impacts précisés, quantifiés et localisés (voir l'exemple 1). Des outils peuvent fournir une aide à la hiérarchisation des enjeux (voir l'exemple 2) : par exemple, pour la qualité de l'air, l'usage de cartes stratégiques et pour le changement climatique, des cartes de vulnérabilité.

► Proportionnalité des études pour l'état initial

Lorsque l'environnement du projet, plan ou programme recèle des sensibilités particulières (ou est susceptible d'en receler), celles-ci doivent être étudiées dans l'état initial (cf. « Réaliser l'état initial » dans Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels (octobre 2013)).

Par exemple, pour la localisation d'écoles dans un nouveau quartier situé à proximité d'axes à fort trafic routier, un des principaux enjeux identifiés fut l'exposition des enfants à la pollution de l'air (voir l'exemple 1).

Il est souvent nécessaire de recueillir des données sur la faune et la flore sur le terrain, ou de réaliser des campagnes de mesures de polluants atmosphériques pour réaliser l'état initial de l'environnement. Ces investigations seront plus ou moins approfondies selon les thématiques de l'environnement et les enjeux de la zone d'implantation du projet. Lorsqu'il n'y a pas d'enjeu sur une thématique environnementale, celle-ci peut être examinée sommairement, dès lors que les éléments présentés suffisent à confirmer l'absence d'enjeu. Par exemple, dans le cas de l'extension d'un parking existant dans une zone déjà anthropisée, l'enjeu « biodiversité » peut être moins important que pour un projet prévoyant l'artificialisation d'une grande surface. Sur l'exemple de l'extension d'un parking, l'enjeu lié à l'artificialisation des sols et au traitement des eaux de ruissellement est par contre souvent important et devra être traité en fonction du lieu et de la vulnérabilité des nappes et milieux aquatiques. A contrario, dans le cas d'un projet qui s'implanterait dans une zone naturelle au cœur d'un corridor écologique identifié, le porteur de projet devra porter une attention toute particulière à l'enjeu « biodiversité » qui sera ici particulièrement important à détailler.

Il doit être possible, à la lecture de l'étude d'impact ou du rapport environnemental, de percevoir immédiatement les thématiques qui présentent ou sont susceptibles de présenter des enjeux.

Dans cet optique, l'état initial doit être exhaustif. Toutes les thématiques citées au III du L. 122-1 du code de l'environnement, susceptibles d'être impactées doivent être abordées. **Le caractère exhaustif de l'état initial de l'environnement n'implique pas pour autant le même degré d'approfondissement : celui-ci diffère en fonction de la sensibilité de la zone ou de la thématique. C'est le principe même de la proportionnalité.**

Exemples de zones géographiques à approfondir : zones sensibles aux nuisances, au vu des populations présentes (enfants, personnes âgées, malades...) ; zones humides sensibles recueillant de nombreuses stations d'espèces protégées floristiques non répertoriées ou présentant des fonctionnalités écologiques reconnues.

Le principe de proportionnalité dans l'évaluation environnementale

1. Exemples de hiérarchisation et de réponse à un enjeu fort : la qualité de l'air

À Strasbourg, la DREAL a appliqué ce principe de proportionnalité dans le cas d'un projet d'implantation de trois nouvelles écoles dans l'écoquartier Danube. L'écoquartier est situé le long de l'axe routier des Deux-Rives dont le trafic était estimé à environ 40 000 véhicules par jour. L'un des enjeux de la planification fut alors d'éviter une exposition des populations sensibles comme les enfants, à des niveaux de pollution de l'air importants. Cet enjeu a été jugé prioritaire par rapport à d'autres. Par exemple, dans cette zone déjà très fortement urbanisée, la biodiversité a été jugée hiérarchiquement moins importante que le problème de la qualité de l'air.

La DREAL a ainsi fait appel à ATMO Grand Est (association agréée par le Ministère de l'environnement en charge de la surveillance de la qualité de l'air dans la région Grand Est) qui dispose d'outils tels que la carte stratégique de l'air (combinaison de cartes concernant plusieurs indicateurs de pollution et plusieurs années de référence pour aboutir à une carte unique utilisable dans les échanges avec les collectivités et les services de l'État dans le cadre des projets d'aménagement) et de la modélisation. Ces outils lui ont permis de déterminer la meilleure implantation des écoles et de mettre en place un projet de construction optimisée dans son architecture pour éviter l'exposition des enfants à une pollution de l'air trop importante.

La nécessité de limiter l'exposition de la population dite sensible à la pollution de l'air a donc été prise en compte prioritairement dans l'aménagement urbain et dans la conceptualisation du projet. L'intégration du principe de proportionnalité dans l'évaluation environnementale (stratégique pour le plan) a permis de s'attacher à cet impératif.

L'étude a donc été proportionnée en fonction des enjeux les plus saillants identifiés grâce à la hiérarchisation.

Le degré de précision des investigations dépend aussi de l'importance du projet, plan ou programme en termes d'échelle géographique. Plus l'envergure d'un projet est importante, plus l'aire d'étude est étendue. Il est particulièrement essentiel d'insister sur l'importance d'une bonne articulation entre plans, programmes (documents d'urbanisme, schéma régional des carrières, etc.) et projets, laquelle doit permettre d'anticiper autant que possible la réalisation des projets, de capitaliser la connaissance environnementale et ainsi de mieux cibler les études environnementales lors de leur conduite.

Pour les projets, plans, programmes de faible ampleur géographique, il est possible de réaliser, dès le début de l'élaboration, un état initial exhaustif sur l'ensemble du périmètre d'étude. Un projet, plan ou programme de grande envergure (LGV, SCOT...) nécessite souvent des

2. Exemple d'outils pour cibler et hiérarchiser les enjeux forts liés à la biodiversité

Pour hiérarchiser les enjeux, il existe plusieurs outils comme par exemple l'identification de « points chauds » permettant de déterminer les secteurs avec des enjeux forts liés à la biodiversité. L'analyse croisée entre biodiversité, occupation du sol et aires protégées développée par le Service de la donnée et des Études Statistiques (CGDD/MTES) et le Musée National d'Histoire Naturelle rassemble les données mêlant l'état de la biodiversité, les pressions (occupation du sol...) et les réponses (aires protégées) s'exerçant sur les territoires. (voir carte).

Cet outil permet alors de cibler et hiérarchiser les enjeux liés à la biodiversité.

Les enjeux forts de la biodiversité en lien avec les pressions anthropiques et les aires protégées



Source : MNHN/SDES

Cette carte dite finale est issue du processus de croisement entre les enjeux de biodiversité, les pressions anthropiques et les aires protégées.

Couverts	Largement couverts	Largement couverts
Moyennement couverts	Couverts	Largement couverts
Insuffisamment couverts	Moyennement couverts	Couverts

études effectuées à plusieurs échelles : une analyse globale complétée par des analyses plus fines par tronçon ou secteur.

L'analyse globale permet de cerner les composantes de l'état initial dans leur ensemble et d'appréhender l'opération dans sa totalité. L'analyse par tronçon, dans le cas d'une infrastructure linéaire de transports, adopte une maille plus fine pour identifier les enjeux locaux.

Pour les projets, plans ou programmes de grande envergure, pour lesquels certaines thématiques ne peuvent pas être analysées de façon exhaustive, des techniques telles que l'échantillonnage peuvent être utilisées, si elles sont pertinentes sur cette thématique (une telle approche devra alors être justifiée). C'est le cas notamment pour un secteur homogène sans enjeu identifié particulier, où l'inventaire naturaliste peut être réalisé, dans une première approche, par échantillonnage. Néanmoins, dès lors qu'un enjeu est clairement identifié sur une zone, l'investigation doit être complète et approfondie.

Exemple pour les réseaux écologiques : l'échelle globale permettra de comprendre les grands déplacements des populations animales entre les principales entités (déplacement entre deux espaces boisés distants de quelques kilomètres). L'analyse pourra révéler des déplacements plus locaux au sein d'un même espace boisé.

► Proportionnalité de l'analyse des incidences et du suivi des mesures environnementales

Lorsque des incidences notables sont probables vis-à-vis d'un enjeu environnemental, l'étude d'impact ou le rapport environnemental doit s'attacher à mener une analyse détaillée. Il peut s'avérer nécessaire d'avoir recours à des outils qui permettent la visualisation (photomontages, schémas...) ou la quantification des effets (modélisation, essais...).

Les mesures environnementales doivent être proportionnées aux impacts qu'elles visent. Cependant, les mesures concernant les milieux naturels doivent respecter l'objectif d'absence de perte nette (L. 163-1 du code de l'environnement). Le suivi de ces mesures doit être proportionné.

En effet, concernant la séquence ERC, l'article R. 122-13 du code de l'environnement introduit la proportionnalité du dispositif de suivi :

« Le dispositif de suivi est proportionné à la nature et aux dimensions du projet, à l'importance de ses incidences prévues sur l'environnement ou la santé humaine ainsi qu'à la sensibilité des milieux concernés. L'autorité compétente peut décider la poursuite du dispositif de suivi au vu du ou des bilans du suivi des incidences du projet sur l'environnement. »

Ainsi, le suivi des mesures prises pour éviter, réduire et compenser les impacts potentiels du projet doit être proportionné aux effets auxquels elles répondent. Le suivi se doit d'être d'autant plus conséquent que les incidences prévisibles sont importantes, que l'ampleur des incidences est difficile à prévoir et que l'efficacité des mesures prises pour les éviter, les réduire ou les compenser est incertaine.

► Prise en compte du principe de proportionnalité dans les avis de l'autorité environnementale

L'autorité environnementale doit évaluer la bonne application du principe de proportionnalité au regard de la hiérarchisation des enjeux des projets, plans ou programmes. Son attention doit se porter plus particulièrement sur les points signalés comme importants.

APPLICATION AU CONTENU DES ÉTUDES SPÉCIFIQUES

Le principe de proportionnalité s'applique également en dehors du champ de l'évaluation environnementale et du rapport environnemental, puisqu'il s'inscrit dans la réglementation de certaines études spécifiques.

Dans le dossier d'évaluation des **incidences Natura 2000**, l'évaluation doit être **« proportionnée à l'importance du document ou de l'opération et aux enjeux de conservation des habitats et des espèces en présence »** (art. R. 414-23 du code de l'environnement).

Directeur de la publication : Thomas Lesueur, Commissaire général au développement durable
Auteurs : Valéry Lemaître, Dounia Khallouki, Frédérique Millard
Dépôt légal : août 2019
ISSN : 2555-7564

Commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Sous-direction de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques

Tour Séquoia

92055 La Défense cedex

Courriel : Idddpp2.Idddpp.Seei.Cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.ecologique-solidaire.gouv.fr

