Rapport du Conseil fédéral sur la mise en œuvre de l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) et des procédures d'autorisation

**(donnant suite au postulat 01.3266 du 17 septembre 2001
de la Commission des affaires juridiques du Conseil national)**

du 18 février 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Donnant suite au postulat du 17 septembre 2001 de la Commission des affaires juridiques (CN) intitulé «Rapport sur la mise en œuvre de l'étude de l'impact sur l'environnement et des procédures d'autorisation», nous vous soumettons le présent rapport pour information.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 février 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Rapport

1 Mandat et objectifs

En décembre 2000, le Conseil d'Etat a adopté par 24 voix contre 8 une motion de Hans Hofmann (Mo. 00.3476, Etude d'impact sur l'environnement et droit de recours des associations à préciser dans la LPE et la LPN). Le Conseil national a ensuite également examiné cette interpellation. En lieu et place de la motion, il a toutefois adopté le 17 septembre 2001, par 80 voix contre 78, un postulat de sa Commission des affaires juridiques sur l'évaluation de l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE). Le postulat 01.3266 charge le Conseil fédéral de rendre compte au Parlement, dans un délai de deux ans, des effets de l'EIE sur l'application des prescriptions relatives à la protection de l'environnement et sur les procédures d'autorisation, ainsi que des mesures d'amélioration judicieuses (y compris les éventuelles modifications de la législation qui s'avèreraient nécessaires).

Le 19 juin 2002, le Conseiller aux Etats Hans Hofmann a déposé une initiative parlementaire dont la teneur était similaire à celle de la motion 00.3476. Lors de sa séance du 15 mai 2003, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a décidé, par 7 voix contre 0 et 4 abstentions, de donner suite à cette initiative (Iv.pa. 02.436, Simplification de l'examen d'impact sur l'environnement et prévention d'abus grâce à une définition plus précise du droit de recours des organisations). Cette initiative vise à réduire la portée de l'étude de l'impact sur l'environnement, à accélérer les procédures et à abaisser leurs coûts.

2 Evaluation de l'EIE

2.1 Organisation du projet

Chargé d'élaborer les bases nécessaires pour répondre au postulat, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) a mis au concours un mandat externe portant sur l'évaluation de l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE). Ce mandat a été confié au début de l'année 2002 à un groupement de trois bureaux indépendants spécialisés dans l'évaluation politique (Büro Vatter, à Berne; Synergo, à Zurich; Infrac, à Zurich). Les principaux résultats de l'évaluation ont été résumés dans un rapport de synthèse (cf. annexe) qui sera publié début 2004, accompagné d'un CD-Rom contenant le texte intégral du rapport et les documents de travail.

Les travaux d'évaluation ont été suivis par deux groupes: un groupe de travail interne de l'OFEP et un groupe consultatif externe. Ce dernier réunissait des représentants de divers offices fédéraux, de services cantonaux de la protection de l'environnement, des requérants et des spécialistes de l'évaluation.

2.2 Méthodologie

L'évaluation de l'EIE a été conçue comme une analyse scientifique portant sur l'application de la législation et des procédures. Fondée sur l'étude de documents et sur des entretiens avec des protagonistes de l'EIE, elle consistait à soumettre quinze

cas d'EIE à un examen approfondi puis à les comparer. Pour que les cas étudiés (six procédures fédérales, sept procédures purement cantonales et deux procédures cantonales avec consultation de l'OFEPF) soient représentatifs, ils ont été sélectionnés sur la base de seize statistiques cantonales, des données relatives au contrôle des affaires de l'OFEPF et des résultats d'un sondage auprès des services cantonaux de la protection de l'environnement.

Pour comparer les quinze cas sélectionnés, on a recouru aussi bien à une méthode qualitative traditionnelle qu'à une méthode spécialement conçue pour les petits échantillons (analyse quali-quantitative comparée, AQQC).

Outre les quinze cas évoqués, l'évaluation a également soumis à une comparaison qualitative trois paires de projets semblables, qui différaient cependant par le fait que l'un d'eux était soumis à l'EIE tandis que l'autre y échappait de justesse. De plus, les services cantonaux spécialisés ont été interrogés sur le traitement qu'ils réservent aux projets non soumis à l'EIE, sur les différences qui distinguent ce traitement de celui réservé aux projets soumis à l'EIE et sur les possibilités d'améliorer l'EIE.

La durée des procédures et les effets des délais introduits en 1995 dans le cadre de la révision de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE) ont été examinés à l'aide des données relatives au contrôle des affaires de l'OFEPF.

Les données de l'évaluation du fonctionnement de l'EIE ont également été comparées aux expériences faites à l'étranger (Union européenne, Allemagne, Pays-Bas et Autriche).

Enfin, se fondant sur les résultats de leurs études, sur les propositions d'optimisation et sur les réponses des cantons à l'enquête écrite, les auteurs de l'évaluation ont formulé des recommandations pour améliorer l'EIE.

2.3 Résultats de l'évaluation

L'évaluation externe de l'EIE débouche sur les résultats suivants:

Effets de l'EIE sur l'application des prescriptions relatives à la protection de l'environnement

L'EIE produit l'effet souhaité sur la conformité des projets avec la législation sur la protection de l'environnement. Les rapports d'impact réservent en effet une grande place aux nuisances que pourraient engendrer les installations projetées et à la planification de mesures de protection et ils sont d'excellente qualité sur ce sujet. L'EIE contribue ainsi à réaliser l'objectif prioritaire de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01), à savoir identifier les atteintes nuisibles ou incommodes pour l'environnement et les atténuer par des mesures appropriées (art. 1, al. 2, LPE).

L'étude constate que l'EIE permet d'équilibrer les intérêts économiques et écologiques qui sont en jeu dans les projets: elle favorise la coordination matérielle du droit de l'environnement en vigueur, donne une vue d'ensemble du projet en prévision de son autorisation et permet au besoin de peser les intérêts des secteurs environnementaux concernés.

Dans la majorité des cas soumis à l'EIE, l'étude a pu relever que le projet autorisé respecte davantage l'environnement que le projet initial. Grâce à l'EIE, le plus grand soin est apporté à la conception des projets, en particulier lorsque les normes environnementales sont prises en considération dès le départ et que les mesures de protection sont planifiées très tôt. Il s'avère également judicieux de faire intervenir d'emblée les services de la protection de l'environnement compétents dans le processus de conception du projet.

Dans les projets soumis à l'EIE, l'impact sur l'environnement pendant la phase de réalisation fait l'objet d'études plus fouillées et les mesures de protection prises pour cette phase sont plus efficaces que dans les projets non soumis à l'EIE.

Effets de l'EIE sur les procédures d'autorisation

L'EIE améliore la coordination au cours de la procédure et régleme l'intervention des services de la protection de l'environnement. Elle veille ainsi à ce que l'on examine les questions environnementales dès le début et avec toute l'attention requise. La comparaison entre projets soumis à l'EIE et projets non soumis à l'EIE montre que la désignation formelle d'un service administratif chargé de la coordination accroît la volonté de coopération de tous les intervenants.

Les projets conformes à l'aménagement du territoire et bien motivés franchissent en général plus aisément les étapes de la procédure d'autorisation que ceux qui tendent à négliger la protection de l'environnement dans l'aménagement du territoire.

La durée de la procédure n'a suscité que peu de critiques dans les cas étudiés puisque la plupart des requérants ont estimé que les délais prévus sont bien respectés. L'examen de quelque sept cents procédures montre que la révision, en 1995, de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE, RS 814.011) a nettement raccourci la durée de la procédure, tant à l'échelon fédéral qu'à l'échelon cantonal (procédures cantonales avec consultation de l'OFEPF). Pour ce qui est de la procédure fédérale, la durée médiane d'évaluation d'un projet est passée de 194 à 167 jours, diminuant ainsi de près d'un mois. Dans la procédure cantonale, la durée moyenne de la consultation de l'OFEPF est passée de 167 à 110 jours. Même s'il n'existe pas de données statistiques sur la durée des procédures d'autorisation cantonales, 70 % des services cantonaux spécialisés estiment que la procédure de projets soumis à l'EIE est en général plus longue que celle de projets non soumis à l'étude, car les procédures d'évaluation et de décision internes prennent souvent plus de temps. Cependant, si la procédure de quelques-uns des projets examinés s'est révélée particulièrement longue, les délais supplémentaires s'expliquent surtout par l'absence d'éléments importants dans l'enquête préliminaire ou par les lacunes que présentaient le rapport d'impact ou d'autres documents de l'EIE.

Les oppositions et les recours peuvent aussi engendrer des retards dans la procédure d'autorisation. Cependant, bien que l'on soit tenté de croire que les projets soumis à l'EIE suscitent davantage de recours, rien ne les distingue sur ce point des projets non soumis à l'EIE. Il ressort de l'enquête menée auprès des services spécialisés que dix-huit cantons ne perçoivent aucune différence dans le nombre de recours entre projets soumis et projets non soumis à l'EIE. L'obligation d'étudier l'impact sur l'environnement s'appliquant davantage à de grands projets de construction, susceptibles de porter gravement atteinte à l'environnement, ce résultat tend à démontrer que l'EIE permet en réalité de prévenir efficacement les recours.

Améliorer l'harmonisation intercantonale dans l'application des procédures et des prescriptions

Selon l'évaluation, une harmonisation intercantonale des procédures et des prescriptions et la publication commune de modèles de rapports d'impact augmenteraient la transparence et la sécurité du droit pour les requérants, les autorités d'exécution et les auteurs des rapports d'impact. Si quelques recommandations et aides à l'exécution intercantionales ont déjà été élaborées à l'intention des requérants, il reste à développer ces efforts et à leur donner si possible une dimension suisse, sans sacrifier pour autant les spécificités locales et régionales.

Intégrer davantage la protection de l'environnement dans l'aménagement du territoire

Plusieurs études de cas ont montré qu'il est possible de simplifier la procédure d'EIE en réservant plus de place à la protection de l'environnement dans les décisions de principe portant sur la planification générale (plans directeurs et plans d'affectation cantonaux ou plans sectoriels de la Confédération). Il faut donc édicter des prescriptions plus détaillées sur les rapports d'impact accompagnant les plans directeurs et les plans d'affectation cantonaux, ainsi que les plans sectoriels de la Confédération. Ces dispositions devraient régir non seulement l'obligation d'établir un rapport d'impact, mais aussi l'étude de solutions de rechange. Il importe par ailleurs de régler la prise en compte du droit de l'environnement dans les décisions relevant de la planification générale.

Mettre en place l'évaluation environnementale stratégique (EES)

Contrairement à l'EIE, qui évalue l'impact sur l'environnement d'un projet concret, l'EES permettrait d'examiner les considérations environnementales dans un cadre plus large. Voici les avantages de l'EES: prise en compte et optimisation précoces de la protection de l'environnement au niveau stratégique et dans l'aménagement du territoire, comparaison de différentes variantes, renforcement de la première étape des procédures décisives par étapes et, par conséquent, allègement des EIE dans les procédures d'autorisation. L'EES peut en particulier inclure la première étape de l'EIE pour de grands projets faisant déjà l'objet d'un examen dans le cadre de programmes ou de plans généraux (plans directeurs cantonaux, stratégies globales des transports et plans sectoriels de la Confédération, en particulier). Il serait ainsi possible d'accroître la pertinence des débats politiques et publics sur ces projets et d'améliorer ultérieurement la sécurité du droit pour les procédures d'autorisation avec EIE.

Donner plus de poids à l'enquête préliminaire

Des rapports d'impact de meilleure qualité dans les premières phases d'une EIE permettraient de déceler très tôt les conflits potentiels entre les intérêts d'utilisation et de protection, d'écarter les secteurs environnementaux secondaires des enquêtes ultérieures et d'éviter tout malentendu sur la suite de la procédure de l'EIE. L'enquête préliminaire mérite donc qu'on lui donne davantage de poids. Dans certains cas, ses résultats peuvent même servir de rapport d'impact final.

Recourir à une procédure de médiation en cas de conflit

Le consensus et la médiation manquent d'ancrage en Suisse. Lorsque des conflits surgissent, principalement dans le cadre de procédures d'approbation des plans de grands projets, les acteurs concernés devraient en effet pouvoir s'entendre pour interrompre la procédure en cours afin d'explorer la voie de la négociation, voire pour lancer une procédure de médiation.

Renforcer le suivi environnemental, la réception écologique des ouvrages et les contrôles d'efficacité

Pour garantir l'application des mesures de protection de l'environnement et simplifier le rapport d'impact dans le cas de grands projets soumis à l'EIE, l'évaluation recommande de prévoir un suivi environnemental pour la phase de réalisation et une réception écologique des ouvrages, ainsi que d'institutionnaliser le contrôle d'efficacité. Le suivi environnemental en cours de réalisation garantit l'application correcte des mesures de protection ordonnées et peut, le cas échéant, proposer des améliorations. La réception écologique des ouvrages, qui inclut au besoin le service spécialisé concerné, est le contrôle formel qui sert à vérifier si l'installation et les mesures de protection de l'environnement ont été réalisées conformément à l'autorisation de construire et aux règles de l'art. Le contrôle d'efficacité pourrait compléter le suivi environnemental et assurer une inspection à plus long terme de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures de protection ordonnées.

Promouvoir les études environnementales pour les projets non soumis à l'EIE

L'évaluation souligne qu'il importe de promouvoir les études environnementales pour des projets non soumis à l'EIE. La remise d'une notice d'impact, que le requérant élabore et transmet de son propre chef, peut en effet accélérer la procédure d'autorisation, y compris les enquêtes environnementales obligatoires. Des expériences probantes ont déjà été faites en Suisse occidentale.

Mieux faire connaître les avantages de l'EIE

Selon l'évaluation, l'EIE apporte des avantages appréciables au requérant. Le rapport recommande donc aux services spécialisés de la protection de l'environnement de mieux faire connaître et valoir ces avantages. Ce message devra s'adresser principalement aux requérants, à leurs groupements et aux milieux politiques.

3 Conclusions

L'évaluation externe de l'EIE parvient aux conclusions suivantes:

- a. L'EIE déploie l'effet prévu par le législateur sur la conformité de projets potentiellement polluants avec la législation sur la protection de l'environnement.
- b. Au début des années 90, lorsque l'expérience dans l'application de l'EIE faisait encore défaut, les procédures présentaient parfois des lacunes. Aujourd'hui, elles sont en revanche relativement bien rodées.
- c. Il reste néanmoins possible d'améliorer l'instrument qu'est l'EIE en simplifiant et en uniformisant les rapports d'impact tout en accélérant la procédure.

Se fondant sur les résultats de l'évaluation externe, le Conseil fédéral envisage en priorité de prendre les mesures suivantes:

1. Dans la mesure où l'enquête préliminaire répond à toutes les exigences des autorités concernant le rapport d'impact, on doit pouvoir la considérer comme le rapport d'impact final, même dans le cas d'installations susceptibles d'avoir des effets considérables sur l'environnement. Les conditions et les critères permettant de recourir à cette solution doivent être fixés. Il convient aussi d'examiner s'il est nécessaire d'adapter l'art. 8, al. 2, OEIE qui concerne l'enquête préliminaire et s'il faut, le cas échéant, régler cette question dans une loi.
2. Selon le droit en vigueur, le rapport d'impact doit contenir toutes les informations nécessaires à l'autorité pour déterminer si une installation soumise à l'EIE est conforme à la législation. Il importe d'optimiser les prescriptions qui régissent le contenu de ce rapport (art. 2, al. 2, let. a à d, LPE) de manière à accélérer les procédures.
3. La simplification des EIE au niveau des projets passe par une meilleure prise en compte des questions environnementales dans les plans sectoriels de la Confédération, les plans directeurs cantonaux et les plans d'affectation communaux. Il reste à déterminer – avec les cantons et tous les offices fédéraux concernés – quelles modifications il faut apporter aux bases légales et aux instructions de la Confédération pour mieux tenir compte de l'environnement dans l'aménagement du territoire.
4. La liste des installations soumises à l'EIE, qui figure dans l'annexe à l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE), doit faire l'objet d'un réexamen périodique pour être actualisée et adaptée aux exigences environnementales et politiques récentes. Il importe de déterminer si cette révision périodique assurée par le Conseil fédéral doit être instituée par l'ajout d'une disposition à l'art. 9, al. 1, LPE.
5. Pour simplifier les rapports d'impact tout en garantissant une application rigoureuse des mesures de protection de l'environnement ordonnées dans le cadre de l'autorisation d'un projet, il faut préciser les exigences auxquelles doivent répondre le suivi environnemental et la réception écologique des ouvrages.
6. Les cantons doivent harmoniser leurs procédures et leurs prescriptions relatives aux types d'installations souvent soumises à l'EIE. Ils devraient aussi publier des aides à l'exécution présentant les processus standardisés de la procédure, la répartition des compétences entre les différentes autorités et les exigences auxquelles doit répondre l'étude d'impact.
7. On devrait recourir plus souvent au consensus ou à une procédure de médiation dans les procédures d'approbation des plans de grands projets, souvent conflictuelles.

Les autres recommandations de l'évaluation externe n'appellent pas des interventions immédiates. Outre les solutions préconisées par l'évaluation, il serait toutefois indiqué d'examiner la mesure suivante:

8. Pour accélérer les procédures cantonales, le droit fédéral pourrait fixer des délais pour l'évaluation des rapports d'impact établis dans le cadre de la procédure cantonale.

4

Suite des travaux

Le Conseil fédéral examinera la nécessité d'adapter les bases légales, puis soumettra le cas échéant les modifications appropriées au législateur.

Dans le cadre des mesures décrites plus haut et en vue de simplifier les procédures de l'EIE, le Conseil fédéral charge le DETEC (OFEFP) d'élaborer, en collaboration avec les offices fédéraux concernés et les services cantonaux spécialisés, des propositions pour optimiser l'application des dispositions existantes.

Ces travaux engendrent pour la Confédération un supplément de charges financières et humaines minime qui sera compensé par des priorités du même ordre dans le budget et le plan financier de l'OFEFP.