



# MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Réf: MTE/2022-05/17271

Paris, le 09 MAI 2022

La ministre

à

Mesdames et Messieurs les Préfets

## **Objet : Note technique relative à la phase amont et aux demandes de compléments des autorisations environnementales**

Par note technique TREK1716076N du 27 juillet 2017, je vous faisais part d'instructions quant à la mise en œuvre de l'autorisation environnementale, en particulier en ce qui concerne la conduite de la phase amont de la procédure et de la phase d'instruction.

Cinq ans après et alors que l'autorisation environnementale, dont le caractère intégrateur est reconnu, est devenue un outil de référence dans le code de l'environnement, le rapport remis au Gouvernement en janvier 2022 par Laurent Guillot<sup>1</sup> conduit notamment à réaffirmer, mais également à préciser, les principes qui sous-tendent cette phase amont.

Pour rappel, les choix opérés en 2017 ont conduit :

- à faire **démarrer la phase d'examen dès la réception du dossier de demande lorsque celui-ci comprend toutes les pièces requises** (complétude formelle), même si celles-ci sont insuffisantes (complétude de fond), contrairement au cas de la procédure d'enregistrement ICPE ou de l'ancienne procédure d'autorisation ICPE pour lesquelles la complétude de fond faisait démarrer le délai d'instruction ;
- à permettre des demandes de compléments suspendant le cas échéant le délai d'instruction pour atteindre cette complétude de fond indispensable à la production des différents avis et contributions et à la décision de lancement de la consultation du public, la bonne pratique étant que cette complétude de fond soit atteinte avant que l'Autorité Environnementale rende son avis sur le dossier le plus complet possible.

---

<sup>1</sup> [Rapport « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France »](#) remis au Gouvernement par Laurent Guillot, janvier 2022

## Constats du rapport Guillot

Le rapport souligne l'engagement des agents de l'Etat pour la bonne appropriation et la bonne réalisation des procédures environnementales.

Le constat réalisé par le rapport Guillot dans le cas des projets industriels et logistiques est néanmoins que le démarrage anticipé du délai « officiel » ne s'est pas accompagné d'une réduction de la durée totale d'obtention de l'autorisation environnementale perçue par le pétitionnaire. En effet, les compléments au dossier semblent aussi nombreux qu'avant la réforme et prennent autant de temps à être élaborés, mais de surcroît ils apparaissent désormais comme postérieurs au démarrage de la procédure, ayant pour conséquence d'augmenter la durée d'instruction officielle de la procédure, ce qui nuit indûment à l'image de notre pays en matière d'investissements internationaux.

Les modalités utilisées en pratique en matière de phase amont et de demandes de compléments en phase d'instruction n'ont donc pas atteint en règle générale l'objectif d'une meilleure vision partagée en amont du dépôt de la demande entre le pétitionnaire et son bureau d'études d'une part, et les différents services administratifs concernés d'autre part, qui permettrait de rendre plus efficient le processus d'autorisation environnementale dans son ensemble.

Le rapport mentionne toutefois que des bonnes pratiques ont été développées par de nombreux services et suggère que les services de l'État partagent et systématisent ces bonnes pratiques dans le double objectif d'accompagner les porteurs de projet et de garantir la préservation des enjeux environnementaux.

Le rapport considère également que les porteurs de projets (et leurs bureaux d'études) doivent améliorer la qualité des informations produites.

## Rappels concernant la phase amont

Comme exposé dans la note de 2017 précitée :

*« L'objectif de la phase amont, qui peut précéder de plusieurs mois la demande d'autorisation, est pour les services de l'État d'éclairer le porteur de projet qui les sollicite. Les services de l'État se prononcent en fonction de la demande présentée et au vu des informations fournies par le porteur de projet. Le niveau d'information échangé est notamment fonction de la complexité du projet, de son état d'avancement, de l'historique du site, des enjeux environnementaux et du besoin d'accompagnement du porteur de projet.*

*La phase amont permet d'identifier le plus tôt possible des problèmes susceptibles de compliquer l'instruction ultérieure du dossier. En particulier, si l'administration détecte un problème ou une difficulté susceptible de compliquer ou de faire obstacle à la réalisation du projet (zone sensible, inquiétude de la population...), il est important qu'elle en informe le porteur de projet.*

*La phase amont est également l'occasion pour les services de l'État de rappeler les principes de la séquence « Éviter Réduire Compenser » (ERC). Elle est particulièrement propice à la mise en oeuvre de l'évitement des impacts sur l'environnement. Une bonne application de la séquence facilitera la sécurisation juridique du projet, voire dans certains cas une diminution des incidences économiques de la mise en oeuvre de la séquence ERC.*

*Il ne s'agit pas à ce stade pour les services de l'État de solliciter du porteur de projet le dépôt d'un « pré-dossier », ni d'assurer une pré-instruction de dossier. Ainsi, la phase amont vise à améliorer la qualité des dossiers déposés, et à faciliter ainsi le travail ultérieur des instructeurs et le respect des délais d'instruction. »*

Ces éléments de cadrage concernant la phase amont de la procédure d'autorisation environnementale restent intégralement valables.

Le diagnostic et les recommandations du rapport Guillot invitent à systématiser des bonnes pratiques identifiées et qui sont décrites ci-dessous.

## **Evolutions à opérer**

L'inflexion consistant à **davantage responsabiliser le pétitionnaire et son bureau d'études en réduisant les demandes de compléments et en renforçant la phase amont** mérite d'être renforcée.

### **1. Une réunion annuelle des bureaux d'études**

Je vous demande d'organiser une réunion annuelle des bureaux d'études à l'échelon régional, qui permettra de sensibiliser ces derniers aux évolutions introduites par la présente note et de leur rappeler les principes :

- d'anticipation de la prise en compte des enjeux environnementaux dans la conception du projet, notamment à travers la démarche ERC,
- de prise de contact en amont avec les services instructeurs du dossier (cf. point 2),
- de responsabilisation du pétitionnaire sur la qualité de son dossier et la prise en compte des avis émis par l'administration en phase amont avant le dépôt de son dossier.

Cette réunion sera organisée annuellement par la DREAL, qui pourra notamment inviter la Mission Régionale d'Autorité Environnementale.

Vous pourrez également vous inspirer d'autres bonnes pratiques comme par exemple la « charte d'engagement entre la DRIEAT Ile-de-France et les bureaux d'études » :

<http://www.drie.e.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/autorisation-environnementale-une-charte-avec-les-a4305.html>.

Dans le même esprit, un travail sera engagé au niveau national avec les parties prenantes pour améliorer la prise en compte de l'environnement dans la conception des projets industriels, afin de faciliter la phase amont projet par projet.

### **2. Une phase amont systématique et l'organisation d'une réunion pour les projets à enjeux**

Pour l'ensemble des projets soumis à autorisation environnementale, une phase amont sera organisée avec le porteur de projet lorsqu'il aura fait connaître son intention de déposer un dossier. Pour les projets soumis à autorisation environnementale présentant des enjeux plus importants, la **tenue d'au moins une réunion en phase amont**, organisée par le service instructeur coordonnateur (ou toute autre personne pertinente: sous-préfet, etc.) sera désormais **systématique**.



L'expérience des « pôles ENR », dans de nombreux départements a en effet montré l'intérêt de réunir formellement l'ensemble des services contributeurs pertinents.

Le pétitionnaire et son bureau d'études devront faire part, suffisamment en amont de cette réunion, des principaux éléments permettant à l'administration d'apprécier les contours réglementaires du dossier ainsi que de la sensibilité du secteur, à savoir *a minima* :

- la nature du projet et les données relatives aux rubriques des nomenclatures ICPE, IOTA et évaluation environnementale ;
- les procédures embarquées dans l'autorisation environnementale, et le cas échéant les autres procédures requises pour le projet (urbanisme, déclaration d'utilité publique, etc.) ;
- la localisation et les dimensions du projet, ainsi que des éléments cartographiques permettant d'identifier les contraintes présentes sur le secteur d'implantation envisagé ;
- les données de contexte telles qu'elles figurent dans le formulaire de « cas par cas » et qui sont de nature à influencer les pièces demandées par les services.

Le porteur de projet peut également fournir des informations et documents complémentaires, notamment une description succincte de l'état initial des espaces concernés par le projet et de ses effets potentiels sur l'environnement. Il est de sa responsabilité de fournir les informations suffisantes aux services de l'État pour leur permettre d'avoir une vision suffisamment exhaustive du projet, de ses enjeux et de ses impacts potentiels sur l'environnement.

**Cette réunion (ou la phase amont organisée sans réunion formelle, pour les projets d'enjeux moindre) devra, en sus du service instructeur coordonnateur, associer l'ensemble des services contributeurs identifiés comme pertinents** au vu de ces premiers éléments. Ces services contributeurs incluent notamment les services co-instructeurs, en charge de l'instruction des procédures embarquées par l'autorisation environnementale. En effet, si l'ensemble des services instructeurs n'est pas impliqué, le risque de demande de compléments après le dépôt du dossier restera important et l'intérêt de cette réunion en phase amont sera réduit. **C'est la raison pour laquelle l'implication de tous les services contributeurs est indispensable.** L'usage des outils de visioconférence pourra faciliter l'atteinte de cet objectif.

Un compte rendu sera établi sous l'égide du service organisateur et reprendra – tout en rappelant qu'il ne s'agit à ce stade que d'une première analyse au vu des informations reçues et non d'un document opposable – les éléments de nature juridique ou technique identifiés (par le service instructeur coordonnateur et les services contributeurs) comme sensibles ou de nature à faire obstacle à la délivrance de l'autorisation. L'objectif est en particulier que le porteur de projet puisse compléter son dossier et renforcer la qualité de la mise en œuvre de la séquence ERC, avant le dépôt formel d'un dossier.

Comme mentionné dans la note technique précitée, lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale ou est susceptible de l'être, il est pertinent d'associer le service en charge de la préparation des avis de l'autorité environnementale aux échanges en phase amont.

Pour les dossiers à forts enjeux, d'autres réunions ou concertations inter-services peuvent être au besoin organisées, si la première n'est pas jugée suffisante.

Il est demandé à chaque DREAL avant le 30 juin, en lien avec les services régionaux et départementaux contributeurs aux procédures ICPE, de décrire le ou les processus retenus pour mettre en œuvre cette systématisation de la phase amont en fonction des spécificités éventuelles des départements et de la nature des dossiers. Ce processus pourra être approuvé en CAR afin d'impliquer l'ensemble des services, si cela est estimé opportun.

Les services de mon ministère s'assureront, auprès des autres ministères (chargés de la Santé, de l'Agriculture, de l'Intérieur, des Armées, de la Culture, etc.), de la bonne information des agences et services déconcentrés relevant de leur compétence, en ce qui concerne la mise en œuvre de ces orientations.

### 3. Une demande de compléments unique

Le principe sera donc que le pétitionnaire et son bureau d'études, ayant été sensibilisés en amont aux enjeux, et informés des éléments sensibles identifiés du projet sur l'ensemble des volets concernés, pourront constituer leur dossier de demande en conséquence et seront pleinement responsables de la qualité du dossier déposé.

Du côté de l'administration, la règle sera de s'en tenir à **une seule demande de compléments**, qui rappellera la suspension des délais, tout en visant le « zéro demande de complément » dans la mesure du possible. La demande de compléments devra être autoportante, en regroupant l'ensemble des compléments demandés par chaque service coordonnateur et contributeur et le cas échéant organisme consulté (par exemple, en matière d'espèces protégées, le CNPN peut faire part de demandes de compléments avant de rendre son avis). Au besoin, une réunion avec le porteur de projet permettant de détailler les compléments demandés pourra être organisée par le service coordonnateur en associant les services co-instructeurs pertinents.

Si un service ou un organisme n'a pas émis d'avis à l'issue du délai de réponse qui lui était imparti et qu'une demande de compléments a déjà été envoyée à l'exploitant, sauf exception motivée par la sécurisation de la procédure pour un motif de légalité externe<sup>2</sup> ou à la demande du pétitionnaire lui-même, la demande de nouveaux compléments s'effectuera sans suspension des délais.

A réception des compléments requis, lorsque le dossier a fait l'objet d'une phase amont et si ces derniers restent insuffisants, **il conviendra de rejeter la demande.**

Je vous demande d'assurer un suivi de la mise en œuvre de cette règle d'une seule demande de compléments.

\*\*\*\*\*

Sans attendre d'éventuelles évolutions législatives, la mise en œuvre de ces orientations devra avoir pour effet d'améliorer la phase amont de l'autorisation environnementale et de limiter les demandes de compléments, en responsabilisant davantage le pétitionnaire et son bureau d'études et en rendant l'ensemble du processus plus efficient.

Mes services sont déjà fortement impliqués pour garantir la qualité environnementale des projets et accompagner leur réalisation.

---

<sup>2</sup> La jurisprudence est restrictive en matière d'utilisation du rejet de la demande (article R.181-34 du code de l'environnement). Dès lors qu'il y a une question d'appréciation, le dossier devra être mis en consultation, et le cas échéant refusé à l'issue de celle-ci, plutôt que rejeté. En revanche, si le pétitionnaire n'a pas fourni des compléments dûment requis, le rejet pourra être prononcé sur cette base factuelle.

Je vous invite à renforcer la posture d'accompagnement des services de l'Etat vis-à-vis des porteurs de projets afin de leur donner la meilleure visibilité possible sur les procédures et délais qui leur sont applicables. Bien entendu, il ne s'agit pas pour autant de transformer les services de l'Etat en corédacteurs des dossiers ou en conseils des porteurs de projets et des bureaux d'études sur le fond de leur action ; une telle posture serait de nature à susciter des interrogations sur la capacité des services de l'Etat à instruire avec neutralité et objectivité les dossiers déposés *in fine*.

Vous me rendrez compte sous le présent timbre d'éventuelles difficultés d'application.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Barbara Pompili', written in a cursive style.

Barbara POMPILI