
RAPPORT EXPLICATIF

Révision totale du règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (ROEIE ; RS 814.100)

Sous le nouveau titre : Règlement sur l'examen des impacts sur l'environnement (REIE)

23 février 2024

INTRODUCTION

La réalisation et l'exploitation de grandes installations exercent parfois sur l'environnement des effets indésirables qui ne peuvent être atténués ou évités que par des mesures appropriées. Aussi, les projets d'installations pouvant affecter sensiblement l'environnement doivent, selon le droit fédéral, être précédés d'une étude de l'impact sur l'environnement (EIE).

Depuis plus de 30 ans, de l'expérience est accumulée au fur et à mesure que des nouveaux projets sont planifiés, analysés, autorisés puis réalisés. Ainsi, une analyse de fond doit périodiquement être menée afin d'optimiser autant que possible l'outil qu'est l'EIE, dans l'optique d'une protection optimale de l'environnement.

La présente révision totale du ROEIE du 6 avril 2016 vise à améliorer sa structure, clarifier certains aspects déjà présents dans la version actuellement en vigueur, mais également à intégrer, tout en respectant la législation en vigueur, de nouvelles dispositions afin d'assurer un ancrage légal conforme aux pratiques actuelles et pouvant permettre une meilleure protection de l'environnement.

COMMENTAIRES

Font notamment partie de la « législation en matière de protection de l'environnement » mentionnée au sein du règlement, la loi sur la protection de l'environnement et les dispositions concernant la protection de la nature, la protection du paysage, la protection des eaux, la sauvegarde des forêts, la chasse, la pêche et le génie génétique (art. 3 al. 1 OEIE¹). Les « services de la protection de l'environnement » désigne tous les services en charge de ces différentes législations.

¹ Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (RS 814.011)

Titre 2 Etude de l'impact sur l'environnement

Article 5 Procédure décisive

Alinéa 1

L'annexe de l'OEIE détermine la procédure décisive pour les projets de compétence fédérale. L'annexe du REIE définit la procédure décisive pour les installations de compétence cantonale (et, par extension, communale).

Alinéa 2

Les consultations préalables se déroulent avant la procédure décisive. Il peut s'agir aussi bien de consultations préalables obligatoires découlant de la législation spéciale (voir commentaire plus bas sur l'art. 7 al. 3), que de consultations préalables facultatives (p.ex. les demandes de renseignement selon la LC²).

Alinéa 3

L'art. 10a LPE³ ne s'applique pas aux procédures d'adoption ou d'adaptation des plans généraux d'affectation, le droit fédéral n'ayant pas prévu d'étude d'impact sur l'environnement à ce stade (ATF 120 Ib 70, consid. 2). L'art. 5 al. 3 OEIE impose cependant que dans tous les cas où les cantons prévoient l'établissement d'un plan d'affectation spécial (ou « plan d'affectation de détail »)⁴ l'EIE soit faite dans le cadre de cette procédure, « à condition qu'elle permette de procéder à une EIE exhaustive ». Tel sera le cas quand les caractéristiques d'un projet sont déterminées avec une précision suffisante, de telle sorte que l'autorité compétente de la procédure décisive (ci-après : l'autorité compétente) est en mesure d'examiner si ce projet répond aux prescriptions fédérales sur la protection de l'environnement. Il convient ainsi d'examiner dans chaque cas particulier si la procédure de planification répond à ces exigences.

L'autorité de planification ne saurait se soustraire à l'obligation de vérifier la conformité d'un plan d'affectation spécial aux exigences du droit de l'environnement sous prétexte que les possibilités de construire offertes sont vastes et définies abstraitement. Cet examen revêt d'autant plus d'importance que le plan d'affectation spécial ne peut en principe pas être remis en cause ultérieurement sur les points qui ont été adoptés définitivement, à l'occasion d'une procédure d'autorisation de construire relative à un projet concret. L'étendue de cet examen varie toutefois selon le degré de précision du plan. Ainsi, lorsque l'adoption du plan d'affectation spécial a lieu en vue d'un projet précis et détaillé qui doit être mis à l'enquête ultérieurement, l'autorité compétente doit contrôler à ce stade si celui-ci peut être réalisé de manière conforme aux exigences de la législation fédérale sur la protection de l'environnement ; dans les autres cas, elle doit être convaincue que le projet peut se faire

² Loi sur les constructions (RS 705.1)

³ Loi fédérale sur la protection de l'environnement (RS 814.01)

⁴ En employant la notion de « plan d'affectation spécial », l'art. 5 al. 3 OEIE ne se réfère pas à un instrument particulier du droit cantonal de l'aménagement du territoire, mais à toute planification au sens des art. 14 ss de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) du moment que les caractéristiques d'un projet soumis à une étude d'impact sont déterminées avec une précision suffisante, de telle sorte que l'autorité compétente est en mesure d'examiner si ce projet répond aux prescriptions fédérales sur la protection de l'environnement (ATF 1A.45/2006, consid. 3.2). Il peut s'agir des modifications partielles du plan d'affectation des zones (PAZ), ainsi que notamment des plans d'aménagement détaillé (PAD) et des plans de quartier (PQ) au sens de l'art. 12 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT ; RS 701.1) (cf. ATF 111 Ib 13, consid. 3b).

conformément à ces exigences moyennant, le cas échéant, des aménagements à définir dans la procédure d'autorisation de construire (ATF 1A.45/2006, consid. 3.2 et références citées).

Cela ne signifie ainsi pas que l'art. 5 al. 3 OEIE n'est pas applicable lorsque la procédure d'aménagement du territoire ne permet pas de procéder à une EIE exhaustive. A cet égard, le droit fédéral admet aussi que le droit cantonal prévoit une « EIE par étapes », pour autant que chacune des procédures successives permette à l'autorité compétente d'obtenir toutes les informations dont elle a besoin pour pouvoir se prononcer au terme de la procédure en question (art. 6 OEIE). Ainsi, la procédure par étapes pourra notamment être appliquée par les cantons lorsqu'un plan d'affectation spécial n'est pas suffisamment détaillé pour permettre une appréciation exhaustive d'un projet, mais qu'il règle néanmoins certaines questions déterminantes quant aux dimensions, à l'implantation ou à l'équipement de l'installation, lesquelles ne pourront en principe plus être revues dans la phase ultérieure de l'autorisation de construire (ATF 120 Ib 436, consid. 2d/aa ; 1A.45/2006, consid. 3.7).

L'al. 3 de l'art. 5 REIE permet de concrétiser ces dispositions. Une dérogation reste néanmoins possible (voir commentaire sur l'al. 4 ci-dessous).

Par ailleurs, le fait qu'une installation soit soumise à une procédure fédérale d'approbation des plans ne dispense pas l'autorité de planification cantonale de procéder le plus tôt possible à une EIE, conformément aux art. 10a LPE et 3 OEIE, afin de permettre l'examen de tous les éléments de la planification qui sont dans son champs de compétence. Les dispositions sur l'EIE par étapes (art. 6 OEIE) ne sont néanmoins pas applicables dans ce cadre (ATF 1C_515/2014, consid. 3.6). La coordination matérielle peut se faire en menant parallèlement les deux procédures et en réservant, dans le plan d'affectation, la décision fédérale d'approbation des plans.

Alinéa 4

La formulation implique que cet alinéa ne peut être invoqué que dans le cadre d'une procédure décisive de l'EIE.

Le service en charge de la protection de l'environnement (ci-après : le service) devra, dans son évaluation du rapport d'impact sur l'environnement (RIE) au niveau de la procédure d'aménagement du territoire, recommander à l'autorité compétente d'exiger (ou non) la réalisation d'une EIE lors de l'étape suivante.

Alinéa 5

Cette disposition permet de tenir compte de l'obligation de consulter la Confédération découlant du droit fédéral.

Alinéa 6

Cet alinéa assure une sécurité juridique aux porteurs de projet étant donné que ce qui a été décidé lors d'étapes précédentes ne peut être remis en cause. Il permet également de déterminer les éléments que devront contenir les dossiers (art. 8 al. 2), en sous-entendant notamment que les aspects en lien avec la phase de chantier et/ou qui n'ont pas d'incidence sur la procédure décisive en cours, ne sont pas à traiter dans le cadre de la procédure de planification.

Article 6 EIE dans un contexte transfrontière

Cet article concrétise, au niveau cantonal, l'art. 6a OEIE. Sa rédaction est également basée sur le Manuel EIE (OFEV⁵, 2009). Il ne concerne que l'application de la Convention d'Espoo⁶ au niveau cantonal et ne modifie en rien les autres tâches à assurer par le service et l'autorité compétente au sens du présent règlement, indépendamment du contexte transfrontière.

Introduction

L'EIE dans un contexte transfrontière est régie par la Convention d'Espoo. Celle-ci contraint la Partie d'origine (Etat dans lequel un projet est prévu) à examiner les incidences environnementales d'un projet sur l'Etat voisin (Partie touchée) et prévoit que la Partie d'origine notifie à la Partie touchée tout projet susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement. Elle donne la possibilité à la Partie touchée de participer à la procédure. De plus, la Convention d'Espoo accorde au public de la Partie touchée (une ou plusieurs personnes physiques ou morales et associations) la possibilité de prendre position sur le projet dans le cadre de l'EIE. Les études environnementales relatives au projet doivent également présenter les impacts environnementaux sur l'Etat voisin. Par ailleurs, elle prévoit que la Partie d'origine tienne compte, dans sa décision, des résultats de la mise à l'enquête dans l'Etat voisin (Partie touchée).

Sont concernées les activités (projets) selon l'appendice I de la Convention, qui « sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important [sur l'environnement] » (art. 2 par. 2-4 de la Convention), ainsi que d'autres activités que les parties s'accordent à soumettre à la Convention (art. 2 par. 5 et appendice III).

Sur le plan de l'application pratique en Suisse, tous les projets qui sont soumis à l'EIE selon l'annexe OEIE et qui sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement entrent en principe dans le champ d'application de la Convention d'Espoo.

Moment de notifier (Suisse comme Partie d'origine ; cf. commentaire sur l'al. 1)

Selon l'art. 3 par. 1 de la Convention, la Partie d'origine, en vue de procéder à des consultations suffisantes et efficaces, en donne notification à toute Partie pouvant, selon elle, être touchée, dès que possible mais au plus tard lorsqu'elle informe son propre public de cette activité, soit dans tous les cas avant de mettre le projet à l'enquête publique (l'enquête publique devant se faire de manière coordonnées par le Canton et la Partie touchée ; al. 1 let. b ch. 3).

Ainsi, afin d'appliquer au plus proche ce principe, la notification à la Partie touchée d'un projet prévu sur le territoire suisse pourrait notamment déjà se faire :

- lors de la procédure de classification du projet en catégorie « coordination réglée » dans le plan directeur cantonal, ou
- lors d'une consultation préalable selon l'art. 7 al. 3 du présent règlement.

A noter que dans ces cas-là, le projet n'est pas encore au stade de la procédure décisive au sens de l'OEIE et que le degré d'information contenu dans le dossier ne serait sans doute pas suffisant pour que la Partie touchée puisse prendre position de manière détaillée. Ce premier contact permettrait toutefois de pouvoir coordonner suffisamment à l'avance la suite à donner ; il permettrait aussi de

⁵ Office fédéral de l'environnement

⁶ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (RS 0.814.06)

pouvoir obtenir des informations qui pourraient s'avérer utiles afin de compléter le dossier qui sera ensuite mis à l'enquête publique.

Dans tous les cas, la notification à la Partie touchée doit avoir lieu **avant la mise à l'enquête publique** :

- dans le cadre de la procédure décisive selon l'annexe du REIE pour les projets au sens de l'art. 5 al. 1, ou
- le cas échéant, lors de la procédure de planification au sens de l'art. 5 al. 3.

Pour les projets dont la procédure décisive est de compétence fédérale selon l'annexe de l'OEIE, la notification est assurée par l'autorité fédérale compétente lors de ladite procédure décisive, indépendamment de la nécessité ou non d'une planification cantonale.

Prise en compte des observations de la Partie touchée

La Convention ne permet pas de faire opposition au sens propre du terme, mais de formuler des observations qui sont à prendre en considération par la Partie d'origine dans la décision relative au projet (art. 6 par. 1 de la Convention). Le public de la Partie touchée n'a donc pas qualité de partie ; il ne bénéficie pas des droits (opposition, recours) émanant d'une procédure administrative suisse. Le service a en revanche l'obligation de traiter les observations du public dans son avis.

L'art. 15 par. 1 de la Convention implique que les Etats s'efforcent de rechercher une solution par voie de négociation lorsqu'existent des divergences de vues, principe fondamental de « l'esprit » Espoo.

Alinéa 1

L'al. 1 concerne les projets sur territoire cantonal pouvant avoir un impact transfrontière important à l'étranger. Dans le cadre de la procédure décisive, l'autorité compétente (resp. l'organe d'instruction) est déterminée comme suit :

- L'annexe du REIE détermine l'autorité compétente selon l'art. 5 al. 1.
- Pour la planification selon l'art. 5 al. 3, l'autorité compétente est :
 - pour l'élaboration et l'adaptation des plans d'affectation des zones (PAZ) ainsi que des plans d'affectation spéciaux (PAS) ne respectant pas les prescriptions du plan d'affectation des zones et les conditions fixées dans le règlement communal des constructions et des zones (art. 12 al. 4 LcAT⁷) : le Conseil d'Etat (art. 38 LcAT). L'organe d'instruction est alors le Service des affaires intérieures et communales (SAIC) ; toutefois, de manière exceptionnelle en raison de l'organisation interne, les tâches dévolues à l'organe d'instruction en lien avec la mise en œuvre de la Convention s'ajoutent aux tâches courantes du Service du développement territorial ;
 - pour les PAS respectant les prescriptions du plan d'affectation des zones et les conditions fixées dans le règlement (art. 12 al. 4 LcAT) : le Conseil municipal (art. 2 al. 1 LC), ou la Commission cantonale des constructions (CCC) si la Commune se trouve en situation de conflits d'intérêts (art. 2 al. 3 LC) ou si le PAS se situe hors zone à bâtir (art. 2 al. 2 LC). Dans les cas liés aux art. 2 al. 2 et 3 LC, l'organe d'instruction est le Secrétariat cantonal des constructions et police des constructions (SeCC) ; dans les cas liés à l'art. 2 al. 1 LC, le SeCC requiert les prises de position et décisions des organes cantonaux compétents et les communique aux communes.

⁷ Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 701.1)

L'attribution des compétences se fait par analogie si la première notification s'effectue lors d'une consultation préalable selon l'art. 7 al. 3. Si elle s'effectue lors de la procédure de classification du projet en catégorie « coordination réglée » dans le plan directeur cantonal, l'autorité compétente resp. l'organe d'instruction est alors le Service du développement territorial (cf. art. 7 al. 3 LAT⁸).

Les obligations suivantes incombent aux différentes instances :

- Le service :
 - évalue, cas échéant sur la base des évaluations de tous les services de la protection de l'environnement, si le projet aura ou est susceptible d'avoir un impact transfrontière important à l'étranger. Au besoin, il consulte préalablement le point de contact suisse (OFEV, section EIE et organisation du territoire), en collaboration avec l'autorité compétente ;
 - appuie l'autorité compétente pour les questions environnementales ;
 - est le point de contact cantonal (pour la Partie touchée et l'OFEV) une fois la Partie touchée notifiée ;
 - transmet à la Partie touchée, en collaboration avec l'autorité compétente, les documents nécessaires, en particulier les études environnementales (cf. art. 7 et 8)⁹, et intervient durant toute la durée de la procédure comme son interlocuteur. Les études environnementales comprennent en outre un chapitre consacré à l'impact sur l'environnement dans la région concernée à l'étranger afin que la Partie touchée puisse évaluer les effets environnementaux sur son territoire (art. 3 par. 5, art. 4, art. 5 et appendice II de la Convention) ;
- L'autorité compétente :
 - décide, sur la base de l'évaluation du service, si le projet est soumis à la Convention d'Espoo ;
 - notifie le projet le plus tôt possible au point de contact de la Partie touchée¹⁰, en collaboration avec le service, avec copie à l'OFEV (point de contact suisse). Le contenu minimal de la notification est détaillé dans la Convention (art. 3 par. 2 ; plus de détails sont disponibles sur le site de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe, CEE-ONU¹¹) ;
 - coordonne la mise à l'enquête publique du projet avec la Partie touchée (art. 3 par. 8 de la Convention) ;
 - transmet au service, le cas échéant, les avis des autres services de la protection de l'environnement, et les observations du public et des autorités de la Partie touchée ;
 - prend en compte, dans sa décision (p.ex. autorisation de construire, approbation des plans), les avis du public et des autorités de la Partie touchée ;
 - communique sa décision pour information à la Partie touchée (art. 6 de la Convention).

⁸ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700)

⁹ Selon le par. 27 de la décision I/4 prise à la première session de la Réunion des Parties à la Convention d'Espoo (1998), les documents devraient en principe être traduits dans la langue de la Partie touchée. Cette tâche et les coûts y afférents sont à la charge du requérant.

¹⁰ En anglais uniquement : <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/points-contact-regarding-notification>

¹¹ En anglais uniquement : <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/format-notification-under-convention>

Alinéa 2

L'al. 2 concerne le cas de figure dans lequel il est établi ou probable que le canton sera touché par l'impact transfrontière important d'un projet étranger.

Dans ce cas, le contact de la Partie d'origine est l'OFEV (« Point of contact »). L'OFEV contacte par la suite le service (let. a ch. 1) pour déterminer si le Canton souhaite participer à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, et le cas échéant obtenir l'adresse de l'autorité compétente ainsi que d'éventuelles informations sur l'environnement de la zone touchée (let. a ch. 2).

A noter que si la Suisse (rep. le Canton) apprend l'existence d'un projet susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement qui n'a pas été notifié par la Partie d'origine, le point de contact de la Suisse peut décider d'engager des discussions avec dite Partie (art. 3 par. 7 de la Convention).

La let. b détaille les tâches de l'autorité compétente. Il s'agit notamment de la mise à l'enquête publique du projet (ch. 1).

Article 7 Enquête préliminaire et cahier des charges

L'enquête préliminaire (aussi appelée rapport d'enquête préliminaire, REP) vise, dans la perspective d'une mise en évidence des impacts environnementaux d'un projet soumis à EIE, à indiquer quelles sont les principales questions, conditions, hypothèses et exigences du projet et quelles sont les interrogations qui n'ont pas besoin d'être approfondies. Elle est accompagnée d'un cahier des charges qui désigne les études environnementales à réaliser en vue de la rédaction du RIE et fixe le cadre spatial et temporel prévu de ces investigations. Pour le surplus, il est fait référence au Manuel EIE (OFEV. 2009).

Alinéa 1

Cet alinéa a pour but d'inciter le requérant à prendre contact le plus tôt possible avec l'autorité compétente afin de planifier au mieux le projet et de pouvoir mettre en consultation un dossier aussi complet que possible. Il s'agit ici d'une information très générale et non d'une analyse précise du projet.

Alinéa 2

Précise la manière d'élaborer l'enquête préliminaire. Assure également la cohérence avec la formulation de l'art. 8 al. 1 sur le RIE.

Il peut en outre quelquefois apparaître, dès la phase des études menées dans le cadre de l'enquête préliminaire, que différentes variantes soient envisageables pour le projet tout entier ou certains de ses volets. Dans les cas où la loi exige une preuve du lien nécessaire avec l'endroit choisi pour le projet (p. ex. lorsque l'EIE se passe au stade de la modification du PAZ (cf. art. 2 al. 1 let. b OAT¹²) ou pour des autorisations de défrichement), le traitement des variantes est même obligatoire. Idéalement, les variantes – dans la mesure où elles ont été étudiées – sont toujours présentées dans l'enquête préliminaire.

¹² Ordonnance sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)

Alinéa 3

S'agissant d'une consultation préalable, le document fourni est formellement une enquête préliminaire (ou REP) et non un RIE.

Ne sont concernés ici que les cas pour lesquels la législation impose de passer par une consultation préalable. Il s'agit notamment des études préliminaires et avant-projets agricoles (art. 15 al. 3 OcAgr¹³), des procédures préliminaires pour les concessions communales de droits d'eau (art. 13 LcFH¹⁴) ou encore des consultations préalables pour les projets en lien avec les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau (art. 31 al. 4 LDNACE¹⁵). La législation détermine si la consultation préalable fera l'objet d'une décision rendue par l'autorité compétente.

Une demande de renseignements selon la LC p.ex. n'est en revanche pas concernée, celle-ci n'obligeant aucunement de déposer une demande de renseignements. Toutefois, si une telle demande devait être déposée, il serait alors fortement recommandé de joindre au dossier une enquête préliminaire avec cahier des charges.

Même lorsqu'aucune obligation n'existe au sens du présent alinéa, la soumission d'une enquête préliminaire avec cahier des charges à l'autorité compétente est recommandée.

Alinéa 5

Afin de pouvoir réaliser l'évaluation de l'enquête préliminaire et du cahier des charges, le service doit être en possession de tous les éléments pertinents, notamment :

- des avis des autres services de la protection de l'environnement concernés,
- des avis des autres services pertinents,
- et cas échéant, des résultats de la consultation de la Confédération conformément à l'art. 12 du présent règlement et des avis du public et des autorités de la Partie touchée au sens de la Convention d'Espoo.

Les « autres services pertinents » sont ceux qui, de par leur domaine de compétence, peuvent formuler, dans leur avis, des remarques ou demandes qui pourraient indirectement avoir une influence sur un ou plusieurs domaines environnementaux. Il peut par exemple s'agir du Service de l'agriculture dans le cas d'une mesure de compensation en vertu de la LPN¹⁶ entrant en conflit avec les intérêts agricoles.

Alinéa 6

Par « évaluation de l'autorité », on entend tout résultat de la consultation de l'autorité compétente selon les dispositions de la législation applicable (voir al. 3).

Article 8 RIE

Le RIE doit contenir tous les éléments nécessaires à l'évaluation du projet. Il doit exposer et expliquer de manière compréhensible toutes les données importantes et les réflexions relatives à différents problèmes. Le RIE comprend une description du projet et aborde étape par étape les points suivants : les principaux aspects environnementaux relatifs à l'état initial, les nuisances pouvant être causées par

¹³ Ordonnance sur l'agriculture et le développement rural (RS 910.100)

¹⁴ Loi sur l'utilisation des forces hydrauliques (RS 721.8)

¹⁵ Loi sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau (RS 721.1)

¹⁶ Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)

le projet, les mesures prévues et leurs effets escomptés ainsi que les incidences néfastes à prévoir. Les liens écologiques et techniques pertinents doivent être discutés et les conséquences pour l'évaluation exposées. Pour le surplus, il est notamment fait référence au Manuel EIE (OFEV, 2009).

Alinéa 1

Définit le contenu général du RIE. Par « résultat de l'enquête préliminaire », on entend les observations du service, ou l'évaluation de l'autorité compétente (qui doit tenir compte des observations du service ; cf. art. 7 al. 5) si une consultation préalable au sens de l'art. 7 al. 3 a eu lieu.

Alinéa 2

Au minimum dans les cas où la loi exige une preuve du lien nécessaire avec l'endroit choisi pour le projet (p. ex. lorsque l'EIE se passe au stade de la modification du plan d'affectation des zones (cf. art. 2 al. 1 let. b OAT) ou pour des autorisations de défrichement), une analyse de variantes est obligatoire et doit être incluse dans le RIE. Le RIE doit également présenter les variantes « techniques » envisagées mais non retenues (art. 10b al. 2 let. b LPE) ; toutes les sous-variantes possibles ne doivent néanmoins pas être énumérées.

S'il est établi ou probable, après consultation du service, que le projet aura un impact transfrontière important à l'étranger, les études environnementales doivent en outre comprendre un chapitre consacré à l'impact sur l'environnement dans la région concernée à l'étranger afin que la Partie touchée puisse évaluer les effets environnementaux sur son territoire (voir art. 6).

Alinéa 3

Cet alinéa reflète les art. 10b al. 3 LPE et 8a OEIE. La réserve de l'art. 7 al. 3 est nécessaire en ce sens que celui-ci impose la soumission d'une enquête préliminaire dans certains cas.

Article 9 Préparation de l'EIE

Alinéa 1

L'autorité compétente doit prendre contact avec le service (séance de coordination) en ce qui concerne la coordination des travaux préparatoires au sens de l'art. 14 OEIE. Les points suivants sont notamment à clarifier :

- nécessité de soumettre le projet à EIE ou non ;
- nécessité pour le requérant de soumettre une enquête préliminaire avec cahier des charges ou non (art. 7 al. 3) ; si une enquête préliminaire a déjà été évaluée, le projet doit tenir compte des observations du service (voir art. 8 al. 1) ;
- comment assurer la coordination matérielle et formelle des procédures si plusieurs procédures distinctes (projet, installations annexes, autorisations spéciales) et de compétences différentes (notamment Conseil d'Etat, Département, Commission cantonale de constructions, services, commune) sont nécessaires ;
- consultation du RIE (art. 10) ;
- autorisations spéciales selon l'art. 21 OEIE qui sont nécessaires et leur coordination ;
- cas échéant, organisation de la consultation de la Confédération (art. 12).

Alinéa 2

Le renvoi au droit cantonal, ici l'art. 6 LcPE¹⁷, est nécessaire puisque c'est cette disposition spéciale qui prévoit le système de coordination formelle des procédures. Ainsi, l'OEIE dit qu'une coordination est nécessaire afin de ne pas empêcher ou entraver l'application du droit fédéral, et la LcPE indique comment la coordination doit avoir lieu.

Les modalités de la mise à l'enquête publique des autorisations spéciales (respectivement la nécessité ou non d'une mise à l'enquête) sont régies par la législation spécifique.

Deux points peuvent encore être relevés :

- L'art. 21 al. 1 let. d OEIE mentionne, de manière très générale, les « autorisations diverses relevant de la protection des eaux ». La LcEaux¹⁸ étant une loi d'application de la LEaux, toute autorisation prévue au niveau cantonal mais pas fédéral entre également dans le champ d'application de cette disposition.
- L'art. 21 al. 1 let. e OEIE fait explicitement mention des décharges (et ce comme seule autorisation au sens de la LPE). L'art. 40 LcPE traite quant à lui aussi des autorisations d'aménager et exploiter les installations de valorisation de déchets minéraux, alors que la LPE (resp. l'OLED¹⁹) n'en prévoit pas. Toutefois, si l'autorisation d'aménager et exploiter une installation de valorisation de déchets minéraux est donnée dans le cadre d'un projet concerné par l'art. 6 LcPE (i.e. dans le cadre d'une procédure décisive), alors l'art. 9 al. 2 du présent règlement s'applique. La logique peut, le cas échéant, s'appliquer par analogie à d'autres autorisations.

Article 12 Consultation de la Confédération

L'al. 1 reprend les dispositions légales fédérales.

L'al. 2 découle quant à lui du fait qu'il est également jugé utile que l'évaluation du service soit mise à disposition de l'OFEV dans le cadre de sa consultation par l'autorité fédérale compétente en matière de subventions (art. 22 al. 1 OEIE). En outre, les conditions relatives à l'octroi d'une dérogation à l'interdiction de défricher (art. 5 LFo²⁰) portent aussi bien sur des aspects en lien avec l'aménagement du territoire que sur des aspects en lien avec la protection de l'environnement que sont notamment la protection de la nature et du paysage, des eaux souterraines et superficielles et des sols. Or ces aspects environnementaux relèvent de la compétence de plusieurs services cantonaux différents, et l'évaluation du service vise précisément à en assurer la coordination. Et « à l'inverse », l'évaluation de l'OFEV doit dans les deux cas pouvoir être prise en compte de manière appropriée dans l'évaluation du service qui servira à l'autorité compétente de base pour effectuer l'EIE et prendre sa décision finale (art. 14 du présent règlement).

A noter que si un projet ne peut probablement pas être réalisé sans une subvention de la Confédération octroyée au cas par cas, l'autorité fédérale compétente en matière de subventions doit nécessairement consulter l'OFEV (art. 22 al. 1 OEIE). Ainsi, l'al. 2 n'est applicable que si l'al. 1 ne l'est pas, et la let. b de l'al. 2 n'est applicable que si la let. a ne l'est pas.

¹⁷ Loi cantonale sur la protection de l'environnement (RS 814.1)

¹⁸ Loi cantonale sur la protection des eaux (RS 814.3)

¹⁹ Ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (RS 814.600)

²⁰ Loi fédérale sur les forêts (RS 921.0)

Article 13 Evaluation du RIE

Alinéa 2

Dans l'idéal, les demandes de compléments de tous les services de la protection de l'environnement devraient être transmises au service afin que ce dernier puisse faire une demande coordonnée à l'autorité compétente.

Alinéa 3

Afin de pouvoir réaliser l'évaluation du RIE (à ne pas confondre avec l'EIE, réalisée par l'autorité compétente ; cf. art. 14), le service doit être en possession de tous les éléments pertinents, notamment :

- des compléments reçus suite aux demandes des différents services de l'environnement,
- des éventuelles expertises au sens de l'art. 16 al. 2 let. b OEIE,
- des avis des autres services de la protection de l'environnement,
- des projets d'autorisations spéciales des services de la protection de l'environnement, ceci de manière à assurer la coordination (art. 21 al. 1 OEIE) afin d'éviter toute incohérence ou divergence,
- des avis des autres services pertinents (voir commentaire sur l'art. 7 al. 5),
- et cas échéant, des résultats de la consultation de la Confédération conformément à l'art. 12 ainsi que des avis du public et des autorités de la Partie touchée au sens de la Convention d'Espoo.

Alinéa 4

Si les divergences n'ont pas pu être résorbées au préalable par le service, ce dernier fait, dans son évaluation, des propositions motivées (raisons, justifications et implications) à l'autorité compétente.

Article 14 Décision finale

L'EIE est un instrument de prévention environnementale et vise à coordonner et à optimiser les projets de construction qui y sont soumis. Elle est effectuée par l'autorité compétente (à ne pas confondre avec l'évaluation du RIE réalisée par le service ; cf. art. 13).

Article 15 Publication

L'al. 1 let. a ainsi que l'al. 2 de cet article reprennent les dispositions de l'art. 20 OEIE. L'al. 1 let. b vise à permettre au service et notamment aux autres services de la protection de l'environnement concernés d'assurer un suivi des dossiers, notamment pour les projets pour lesquels la procédure décisive est de compétence communale.

Titre 3 Notice d'impact sur l'environnement

Article 17 Notice d'impact sur l'environnement

De manière similaire au RIE, la notice d'impact sur l'environnement (NIE) doit contenir tous les éléments nécessaires à l'évaluation du projet. Elle doit exposer et expliquer de manière compréhensible toutes les données importantes et les réflexions relatives à différents problèmes. La NIE comprend une description du projet et aborde étape par étape les points suivants : les principaux aspects environnementaux relatifs à l'état initial, les nuisances pouvant être causées par le projet, les mesures prévues et leurs effets escomptés ainsi que les incidences néfastes à prévoir. Les liens

écologiques et techniques pertinents doivent être discutés et les conséquences pour l'évaluation exposées. Voir également notamment le Manuel EIE (OFEV, 2009).

Alinéa 1

Une NIE doit pouvoir être exigée dans certains cas :

- Objets au sens de l'art. 5 al. 4 : Il s'agit de projets soumis à EIE – et donc pouvant par définition avoir des impacts significatifs sur l'environnement – mais pour lesquels une EIE exhaustive a pu être réalisée au stade de la planification territoriale. La phase de chantier notamment, non abordée au stade de la planification territoriale, peut néanmoins encore avoir un impact significatif sur l'environnement qui nécessite qu'une bonne coordination soit assurée lors de la planification du projet de construction. D'autres adaptations/précisions au projet peuvent également être nécessaires, comme l'affinage des hypothèses considérées dans le RIE (p.ex. scénario le plus pessimiste pour le bruit affiné maintenant avec des données plus proches de la réalité).
- Objets non soumis à EIE (art. 4 OEIE) : Un projet qui n'est pas formellement soumis à EIE peut malgré tout, pour diverses raisons (nature ou localisation du projet, projet juste en-dessous du seuil qui le soumettrait à EIE), avoir des impacts sur l'environnement pouvant être considérés comme significatifs qui nécessitent qu'une bonne coordination soit assurée lors de la planification du projet de construction. Pour le surplus, il est fait référence au Manuel EIE (OFEV, 2009).

Dans la NIE, le requérant fournit les informations relatives à l'environnement dont l'administration a besoin pour évaluer le dossier. Comme pour un RIE, le contenu d'une NIE doit être adapté aux besoins du projet.

Il est à relever que les NIE ne suivent pas le processus fixé par l'OEIE.

Il faut également rappeler que si la possibilité formelle d'exiger l'établissement d'une NIE est nouvelle dans la réglementation cantonale, la base légale existe déjà bel et bien dans l'art. 46 al. 1 LPE (« chacun est tenu de fournir aux autorités les renseignements nécessaires à l'application de la loi sur la protection de l'environnement et, s'il le faut, de procéder à des enquêtes ou de les tolérer »), ainsi qu'à l'art. 4 OEIE (pour les installations non soumises à EIE, « on applique les prescriptions sur la protection de l'environnement »).

Il sied enfin relever qu'une NIE a pour objectif d'améliorer la *coordination* des analyses et réflexions environnementales, et n'a donc de sens que si plusieurs domaines doivent être coordonnés.

Titre 4 Contrôle

Article 18 SER

Alinéa 1

La prise en compte des prescriptions en matière de protection de l'environnement ne doit pas se limiter à l'analyse du projet et la fixation de charges et conditions à respecter : dans les cas où la mise en œuvre dans les règles de l'art et la réussite des mesures ne peuvent être garanties que si la réalisation est accompagnée par des experts de l'environnement, un suivi environnemental de la réalisation (SER) doit pouvoir être imposé (voir également Manuel EIE, OFEV, 2009).

Dans le cadre du SER, le suivi de plusieurs domaines environnementaux (i.e. plusieurs spécialistes) sont coordonnés par un « responsable » du suivi. Un tel suivi ne serait ainsi pas exigé p.ex. pour un projet nécessitant uniquement le suivi par un hydrogéologue.

Alinéa 2

Il faut distinguer les mesures devant être exécutées pendant la phase de réalisation et les mesures d'exploitation s'appliquant à l'ensemble de la durée de vie de l'ouvrage.

Au sens du présent article, le « suivi environnemental » englobe notamment les points suivants :

- le SER, qui vise à assurer une bonne exécution du chantier. Le responsable du SER coordonne l'ensemble des contrôles ainsi que les rapports à l'autorité compétente ;
- le contrôle général de la mise en œuvre des mesures constructives imposées par la législation en matière de protection de l'environnement et formalisées dans la décision rendue par l'autorité compétente ;
- le contrôle d'éventuelles mesures « de réception » (p.ex. d'un contrôle des immissions sonores après 6 mois d'exploitation afin de vérifier les hypothèses présentées dans le dossier de demande d'autorisation de construire) ;
- le contrôle de l'efficacité des éventuelles mesures de remplacement ou de compensation.

Une réception environnementale globale (unique) par l'autorité compétente concernant l'ensemble des charges et conditions de la décision n'est parfois pas possible. Le contrôle de l'efficacité des éventuelles mesures de remplacement ou de compensation n'est par exemple souvent possible que plusieurs années après leur mise en œuvre (construction), alors que la mise en place d'une paroi antibruit peut être immédiatement contrôlée. Ainsi, plusieurs réceptions environnementales « partielles » peuvent s'avérer nécessaires avant que l'autorité compétente puisse libérer définitivement le maître d'ouvrage de ses obligations.

Le suivi environnemental pendant la phase d'exploitation proprement dite est en revanche habituellement intégré au système de management environnemental ou à une autre forme d'assurance qualité environnementale du gestionnaire de l'installation. Même si des charges en lien avec ce suivi sont ordonnées dans la décision de l'autorité, leur contrôle ne s'insère pas dans le SER (et donc la réception environnementale) au sens du présent article mais dans un suivi (contrôle) assuré directement, si nécessaire, par les services compétents.

Alinéa 3

La responsabilité de l'organisation de la réception environnementale revient au maître de l'ouvrage, en collaboration avec l'autorité compétente. Les services spécialisés concernés doivent être invités et appuient l'autorité compétente dans sa décision.

Dispositions transitoires

Le règlement ne prévoit pas de dispositions transitoires. Par conséquent, les règles générales découlant de la doctrine s'appliquent. Selon Dubey & Zufferey (« Droit administratif général », 2014, Helbling Lichtenhahn Verlag) :

- Lorsqu'un changement de droit intervient en cours de procédure administrative – après son ouverture d'office ou sur requête, mais avant le prononcé d'une décision : l'autorité de première instance doit fonder sa décision sur le nouveau droit. A ce stade, c'est donc l'intérêt public à la bonne application du droit qui l'emporte.
- Lorsqu'un changement de droit survient en cours de procédure de recours et qu'aucune règle de droit inter-temporel ne détermine le droit applicable : l'autorité de recours doit appliquer le même droit que celui appliqué par l'autorité pour rendre la décision qui fait l'objet du recours, c'est-à-dire l'ancienne loi. A ce stade, c'est l'intérêt privé à la prévisibilité et à la sécurité du droit qui l'emporte, cela parce que la fonction des autorités de recours est celle de contrôler la bonne application du droit dans la décision querellée.