

Rôle de l'évaluation environnementale dans la gestion des controverses : quel dialogue entre les enjeux de méthode et la fabrique du droit de l'évaluation environnementale ?

Sylvain MONTEILLET

*Maître des requêtes en service extraordinaire, Conseil d'État
France*

Juriste de formation, Sylvain Monteillet est actuellement maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'Etat, après avoir occupé différents postes au sein du ministère français de l'écologie, en direction régionale et en administration centrale. Il a, à ces occasions, pratiqué à plusieurs reprises l'évaluation environnementale - notamment dans le domaine de l'aménagement, de l'urbanisme et des infrastructures - et participé à la conception et la mise en œuvre de son cadre méthodologique et juridique, ainsi qu'à différents groupes de travail européens et internationaux. Il contribue à des formations en évaluation environnementale, notamment à l'Université de Strasbourg et à AgroParisTech, et est l'auteur de plusieurs publications universitaires sur ces sujets dans le champ du droit de l'environnement.

Résumé

L'évaluation environnementale dispose de plusieurs atouts conceptuels et pratiques qui peuvent en faire une ressource de premier plan dans la gestion de controverses : approche globale de l'intégration des enjeux environnementaux et sanitaires, capacité à mobiliser toute une chaîne d'acteurs... Pour autant, les évaluations environnementales – vues tantôt comme des démarches encombrantes, tantôt comme des démarches qui ne « pèsent » pas assez – font régulièrement l'objet d'interrogations sur leur positionnement, au point qu'elles ne sont parfois perçues que comme une procédure parmi d'autres possibles, pouvant générer des stratégies d'évitement ou de cloisonnement. Ce risque d'une conception « dégradée » de l'évaluation environnementale est encore plus sensible dans un contexte où il est demandé de rendre plus lisible, ou plus simple, le cadre procédural applicable à des projets – d'où le paradoxe de voir l'évaluation environnementale sous la menace d'une critique qu'elle a précisément pour objet de dépasser, en promouvant un tronc commun pour une prise en compte transversale des enjeux.

Ce constat, qu'expriment plusieurs praticiens, incite à faire le point sur l'articulation entre les ambitions méthodologiques de l'évaluation environnementale et la façon dont elle a été saisie par les règles juridiques : dans quelle mesure cette synergie, ou cette tension, entre démarche scientifique commune et cadre procédural influe sur la perception des évaluations environnementales et peut-on identifier des points d'attention à cet égard ? La communication vise à fournir quelques jalons sur cette problématique, en illustrant le propos à travers la question de la proportionnalité de la démarche évaluative dans le contexte des pays européens :

- un principe d'évaluation environnementale peut se dégager en droit international, recouvrant l'idée d'une démarche-type en quelque sorte universelle. Mais celle-ci se retrouve dans des dispositifs plus ou moins précis ou plus ou moins sectoriels suivant les droits nationaux : si plusieurs facteurs peuvent expliquer ces évolutions du cadre juridique de l'évaluation environnementale (demande d'un cadrage réglementaire précis, souci de sécurité, influences internationales...), il s'agit de s'interroger sur la façon dont a pu être conciliée la recherche d'une meilleure qualité et efficacité de l'évaluation et l'application à des projets ou plans très divers ;
- différentes procédures d'évaluation peuvent alors cohabiter, avec pour corollaire la préoccupation portée à leurs champs d'application respectifs : dans ce contexte, la notion d'évaluation environnementale peut ne pas être vue comme un fil conducteur à une démarche de projet, avec pour risque une dilution d'un discours commun et partagé de la méthode, rejaillissant sur la perception du cadre juridique applicable. Afin de positionner l'évaluation environnementale de façon proportionnée dans la gestion des controverses, la complémentarité entre le droit et les outillages méthodologiques

est appelée à être renouvelée, au vu des enseignements tirés de la conduite des études (exemple des impacts cumulés) ou de la façon de valoriser la démarche d'évaluation en lien avec la conception d'un projet et l'aide à la décision (exemples du cadrage préalable et de l'articulation entre évaluations stratégiques et évaluations de projets).