



Mission régionale d'autorité environnementale

Bourgogne-Franche-Comté

# Rapport d'activité 2019 de la MRAe Bourgogne - Franche – Comté



Avril 2020



## SOMMAIRE

1 - Le décret du 29 avril 2016 et la réorganisation de l'autorité environnementale.....	4
Plans/programmes.....	4
Projets.....	5
Les avis de l'autorité environnementale.....	5
Les décisions de l'autorité environnementale.....	6
Le cadre juridique de l'évaluation environnementale.....	6
Composition de l'Ae et des MR Ae.....	6
La fonction des autorités environnementales.....	7
Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MR Ae.....	8
2 - Un fonctionnement respectueux des principes posés par la réforme d'avril 2016.....	9
3 - Le bilan chiffré.....	10
4 - Quelques éléments qualitatifs issus des avis émis.....	13
Les avis sur plans et programmes.....	13
Les avis sur projets.....	15
5 - Communication.....	15
6 - Aspects humains et matériels.....	16

# Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de Bourgogne – Franche – Comté Rapport d'activité 2019

*L'attention du lecteur est attirée sur le fait que la première partie de ce rapport est un rappel du cadre national et la seconde reflète plus spécifiquement l'activité en Bourgogne-Franche-Comté*

## **1 - Le décret du 29 avril 2016 et la réorganisation de l'autorité environnementale**

Certains projets et plans/programmes<sup>1</sup> sont soumis à évaluation environnementale en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur les milieux qu'ils affectent.

Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des pétitionnaires eux-mêmes. Les évaluations environnementales ont vocation à être proportionnées à l'importance et aux effets du projet ou du plan/programme ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone concernée.

Pour permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation et, afin qu'il puisse participer à l'élaboration de la décision, il est prévu qu'une « autorité environnementale » rende un avis public sur la qualité des évaluations et la bonne prise en compte de l'environnement par les projets et les plans/programmes évalués.

Jusqu'en 2017, la formation d'autorité environnementale (Ae) et les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) exerçaient cette compétence sur les évaluations environnementales de tous les plans/programmes, ainsi que pour certains projets. Suite à la décision n°400559 du Conseil d'État le 6 décembre 2017, les avis d'autorité environnementale relatifs aux projets sont désormais proposés par les agents des services régionaux de l'environnement<sup>2</sup> aux MRAe.

Le président de la formation d'autorité environnementale s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale.

### **Plans/programmes**

L'Ae était, jusqu'en 2016, compétente sur une liste assez limitée de plans/programmes initialement définis par le décret n°2012-616 du 2 mai 2012. Tirant les conséquences de jurisprudences tant de la Cour de justice de l'Union européenne que du Conseil d'État<sup>3</sup>, relatives à la nécessité de mettre en place des autorités environnementales disposant d'une autonomie réelle et pourvue de moyens administratifs et financiers qui leur soient propres, le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 a créé les missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD (MRAe). Ce décret a également modifié la liste des plans/programmes soumis à évaluation environnementale, en ouvrant par ailleurs la possibilité pour le ministre en charge de l'environnement de soumettre à évaluation environnementale systématique ou après un examen au cas par cas une catégorie de plans/programmes ne figurant pas sur cette liste.

Le décret a ainsi principalement transféré la compétence d'autorité environnementale, lorsqu'elle était antérieurement confiée aux préfets de région ou aux préfets de département, à la formation d'autorité environnementale du CGEDD (Ae) ou aux MRAe, selon la nature des plans/programmes.

---

<sup>1</sup> Dans toute la suite, l'expression "plans/programmes" fait référence à tous les schémas, plans, programmes et autres documents de planification (documents d'urbanisme notamment) devant faire l'objet d'une évaluation environnementale

<sup>2</sup> Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (métropole hors Île-de-France) ; direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie en Île-de-France ; directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement dans les départements d'outremer.

<sup>3</sup> Arrêt CJUE C-474/10 « Seaport » du 20 octobre 2011 et décision CE - Association FNE - 3 novembre 2016 - 360212.

Depuis le 12 mai 2016 (date de l'arrêté nommant les membres des MRAe) :

- l'Ae est compétente pour les plans/programmes dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région ou qui donnent lieu à une approbation par décret ou à une décision ministérielle, ainsi que pour certains autres plans/programmes pour garantir l'indépendance de l'autorité environnementale vis-à-vis des autorités qui les élaborent ou les approuvent (schémas environnementaux, forestiers ou maritimes notamment) ;
- la MRAe est compétente pour tous les autres plans/programmes (la plupart des documents d'urbanisme notamment).

Le décret du 28 avril 2016 précité a par ailleurs prévu, pour les plans/programmes, la possibilité pour l'Ae, de sa propre initiative et par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier (dite « décision d'évocation »), d'exercer la compétence normalement dévolue à une MRAe.

Par une première décision n°400420 du 19 juillet 2017, le Conseil d'État a annulé les articles R.104-1 à R.104-16 du code de l'urbanisme « *en ce qu'ils n'imposent pas la réalisation d'une évaluation environnementale dans tous les cas où, d'une part, les évolutions apportées au plan local d'urbanisme par la procédure de la modification et, d'autre part, la mise en compatibilité d'un document local d'urbanisme avec un document d'urbanisme supérieur, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du 27 juin 2001* ».

Par sa décision n°400559 du 6 décembre 2017, le Conseil d'État a par ailleurs considéré que la mise en place des MRAe satisfaisait aux exigences du droit européen. Il précise ainsi que « *les missions régionales d'autorité environnementale doivent être regardées comme disposant d'une autonomie réelle, les mettant en mesure de remplir la mission de consultation qui leur est confiée et de donner un avis objectif sur les projets, plans et programmes qui leur sont soumis* ».

## **Projets**

Les MRAe s'étaient vu confier la compétence d'autorité environnementale pour certains projets ayant fait l'objet d'un débat public et ne relevant pas de la compétence de l'Ae ou du ministre chargé de l'environnement.

Par sa décision n°400559 du 6 décembre 2017, le Conseil d'État a annulé le 1° de l'article 1er du décret n°2016-519 en tant qu'il maintenait, pour les autres projets, la désignation du préfet de région en qualité d'autorité environnementale, nécessitant la mise en place d'un fonctionnement transitoire, dans l'attente de la modification du code de l'environnement : les MRAe sont saisies pour avis sur les projets relevant précédemment des préfets de région ; ceux-ci continuant à prendre les décisions après examen au cas par cas pendant cette période transitoire.

## **Les avis de l'autorité environnementale**

Les avis de l'autorité environnementale visent à améliorer la qualité du processus d'évaluation environnementale quel que soit leur objet (projet, plan/programme), et la prise en compte de l'environnement. Ils portent sur la qualité du rapport de maintien (ou étude d'impact) qui rend compte de cette démarche, et analysent la façon dont l'environnement a été pris en compte par le projet ou le plan /programme.

Ils sont publics et s'adressent :

- à la personne responsable ou au maître d'ouvrage, généralement assisté d'un ou plusieurs bureaux d'étude, qui a conduit la démarche et qui a préparé les documents soumis à l'autorité environnementale ;
- au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information environnementale, afin de l'éclairer et lui permettre ainsi de prendre part plus facilement aux débats ;
- à l'autorité chargée d'approuver le projet ou le plan/programme à l'issue de l'ensemble du processus.

Ils visent ainsi à améliorer, dans le cadre d'un processus itératif, la conception des projets ou plans/programmes et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur ceux-ci.

Dans cet esprit, ce sont des **avis consultatifs** : ils ne se prononcent pas en opportunité et, en conséquence, ne sont **ni favorables, ni défavorables**. En particulier, sans prendre position sur les choix proposés, les avis doivent évaluer la méthode qui a conduit le pétitionnaire à retenir une option, après avoir comparé ses avantages et ses inconvénients vis-à-vis de l'environnement avec ceux d'autres solutions de substitution raisonnables.

Ils apportent une **expertise environnementale indépendante** sur la démarche du pétitionnaire, pour ce qui concerne le champ de l'environnement. Ce dernier embrassant, selon le code de l'environnement, de nombreuses thématiques (milieux, ressources, qualité de vie, que ce soit en termes de commodité du voisinage ou de santé, de sécurité ou de salubrité publique), et s'intéressant aux effets qu'ils soient négatifs ou positifs, directs ou indirects (notamment du fait de l'utilisation de l'espace ou des déplacements), temporaires ou permanents, à court, moyen ou long terme.

Les avis visent aussi à **améliorer la qualité et la lisibilité** des éléments mis à la disposition du public, que ce soit en termes de présentation et de structuration des dossiers ou en termes de fiabilité et de pertinence des hypothèses retenues et des résultats présentés, de sorte que ces éléments soient à la fois exacts et compréhensibles.

### **Les décisions de l'autorité environnementale**

Pour certains projets ou plans/programmes, les autorités environnementales décident de soumettre ou non à évaluation environnementale des projets ou plans/programmes ne nécessitant pas d'emblée une évaluation environnementale mais relevant d'un examen au cas par cas. Les motivations de ces décisions concernant les plans et programmes s'appuient sur deux grands types de considérants : les caractéristiques de la modification du plan/programme, d'une part, les caractéristiques des incidences et des zones susceptibles d'être touchées, d'autre part<sup>4</sup>.

Seules les décisions de l'autorité environnementale soumettant un projet à étude d'impact ou un plan/programme à évaluation environnementale sont susceptibles de faire juridiquement grief. Les avis de l'autorité environnementale ne constituent pas un contrôle de légalité, même si l'analyse du dossier peut conduire à constater l'absence ou l'incomplétude de certains volets. Les décisions de « *non soumission* » n'interdisent pas aux pétitionnaires de réaliser une étude d'impact ou une évaluation environnementale, lorsqu'ils l'estiment opportun, voire de solliciter un avis d'autorité environnementale.

### **Le cadre juridique de l'évaluation environnementale**

Les avis et décisions de l'autorité environnementale sont établis en application de deux directives de l'Union européenne<sup>5</sup> transposées en droit français<sup>6</sup>. Le droit français a été profondément modifié en 2016 par les dispositions de l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016<sup>7</sup>, et par les décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016<sup>8</sup>.

L'entrée en vigueur de ces textes s'est échelonnée entre le 12 mai 2016 et le 17 mai 2017.

### **Composition de l'Ae et des MRAe**

Les autorités environnementales du CGEDD sont composées de membres permanents et de membres associés<sup>9</sup> nommés pour une durée de trois ans renouvelable par le ministre chargé de l'environnement.

---

<sup>4</sup> En référence aux deux catégories de critères de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

<sup>5</sup> Cf. directive 85/337/CEE dite « projets » (codifiée par la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011), et directive 2001/42/CE dite « plans et programmes »).

<sup>6</sup> La directive 2011/92/UE a été amendée en 2014 par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 dont la limite de transposition par les Etats membres est fixée au 16 mai 2017.

<sup>7</sup> Codifiées aux articles L.122-1 à L.122-14 du code de l'environnement et L.104-1 à L.104-8 du code de l'urbanisme

<sup>8</sup> Codifiées aux articles R.122-1 à R.122-28 du code de l'environnement et R.104-1 à R.104-33 du code de l'urbanisme

<sup>9</sup> Les membres permanents remplissent les conditions statutaires définies à l'article 5 du décret 2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD.

Les membres associés sont des personnalités qualifiées, choisies en raison de leurs compétences en matière d'environnement et, pour ceux de MRAe, de leur connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée.

En Bourgogne-Franche-Comté, la MRAe est composée en 2019 de :

Monique NOVAT, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent et présidente de la MRAe ;

Bruno LHUISSIER, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent ;

Joël PRILLARD, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent suppléant ;

Hervé RICHARD, chercheur CNRS, membre associé ;

Aurélie TOMADINI, maître de conférences en droit public, membre associé ;

Bernard FRESLIER, ingénieur en chef des TPE retraité, membre associé suppléant.



*De gauche à droite : Joël Prillard, Hervé Richard, Aurélie Tomadini, Monique Novat. Bruno Lhuissier, Bernard Freslier  
Crédit photo : Monique Novat / MIGT Lyon*

### **La fonction des autorités environnementales**

La fonction des autorités environnementales est celle de garants indépendants qui doivent attester de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par les pétitionnaires et les autorités décisionnelles. La crédibilité du garant nécessite donc l'absence de tout lien avec ces derniers.

C'est ce qui a conduit à mettre en place des instances dédiées, adossées au CGEDD, dotées de règles de fonctionnement spécifiques préservant leur autonomie de jugement et d'expression vis-à-vis de tous ceux qui ont contribué à l'élaboration du projet ou du plan/programme, ainsi que vis-à-vis des services de l'État chargés de leur instruction.

Les méthodes de travail de l'Ae ont été mises en place, dès sa création en 2009. Elles ont largement inspiré celles des MRAe à l'occasion de leur création. C'est la raison pour laquelle l'ensemble des dispositions qui concernent l'Ae et les MRAe sont rassemblées dans le chapitre II du règlement intérieur du CGEDD.

Ces règles sont guidées par plusieurs principes communs : **indépendance** des avis rendus par l'Ae et par les MRAe et respect du principe de séparation fonctionnelle<sup>10</sup> vis-à-vis des organismes qui préparent, approuvent les projets, plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à leur avis ; **transparence** des différentes étapes d'élaboration des avis et des décisions ; **collégialité** proportionnée aux enjeux des dossiers.

### **Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MRAe**

Par leur collégialité, leurs méthodes de travail et leurs règles de délibération, l'Ae et les MRAe veillent à écarter *a priori* toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de leurs avis. Elles mettent ainsi en œuvre les dispositions prévues à l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD :

- déclarations individuelles d'intérêt produites par tous les membres ;
- publication des noms des membres délibérants sur chaque avis ;
- non-participation des membres susceptibles de conflits d'intérêt sur certaines délibérations.

Les projets d'avis ou de décision des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement<sup>11</sup>, placés sous l'autorité fonctionnelle de leur président. Suite à la décision du Conseil d'État et à titre transitoire, ce principe d'autorité fonctionnelle n'a pu être pleinement respecté pour tous les projets dans certaines régions, mais cela l'a été en Bourgogne-Franche-Comté.

Après analyse des enjeux, ils sont traités par délégation ou par délibération, sur rapport d'un membre - permanent ou associé - désigné comme « référent » du dossier. Ils sont alors soumis à consultation de tous leurs membres et modifiés le cas échéant, pour prendre en compte leurs réactions ou propositions.

L'apport de la discussion collégiale est déterminant, car elle permet de croiser des expertises ou des lectures complémentaires sur chacun des avis et d'établir progressivement des éléments de réponse stabilisés aux questions de principe.

Ils sont délibérés selon des modalités convenues collégialement, spécifiques à chaque formation, puis mis en ligne sur Internet immédiatement sur les sites suivants :

Ae : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

MRAe : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

La collégialité des délibérations et le caractère public des avis et décisions dès l'issue des séances, ainsi que la critique publique à laquelle ils sont soumis, constituent vraisemblablement les meilleures garanties en matière d'indépendance et de crédibilité.

Tous les avis portant sur des plans/programmes sont émis dans un délai maximal de trois mois après saisine ; pour les projets ce délai est de deux mois. L'examen au cas par cas et la prise de décision qui le clôt suivent les mêmes principes : pour les plans/programmes, ces décisions sont émises dans un délai de deux mois après saisine de la MRAe.

---

<sup>10</sup> Selon le Conseil d'État, les dispositions de l'article 6 de la directive plans/programmes « ne font pas obstacle à ce qu'une même autorité élabore le plan ou programme litigieux et soit chargée de la consultation en matière environnementale et n'imposent pas, en particulier, qu'une autre autorité de consultation au sens de cette disposition soit créée ou désignée, pour autant que, au sein de l'autorité normalement chargée de procéder à la consultation en matière environnementale et désignée comme telle, une séparation fonctionnelle soit organisée de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées aux autorités de consultation par ces dispositions » (CE - Association FNE - 26 juin - 360212).

<sup>11</sup> Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (métropole hors Île-de-France) ; direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie en Île-de-France ; directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement dans les départements d'outremer.

Les présidents des MRAe informent le président de l'Ae des dossiers de plans/programmes qui présentent une complexité ou des enjeux environnementaux importants, afin de permettre à l'Ae d'exercer son pouvoir d'évocation, si elle l'estime opportun. Ils l'informent également de l'ordre du jour de chaque réunion de la MRAe. De façon symétrique, lorsqu'un dossier concerne spécifiquement quelques régions, le président de l'Ae invite les présidents des MRAe concernées à la session à laquelle cette délibération est inscrite. Ces derniers peuvent se faire représenter par un des membres de la MRAe qu'ils président. Les experts et représentants des MRAe n'ont alors pas voix délibérative.

## **2 - Un fonctionnement respectueux des principes posés par la réforme d'avril 2016**

La MRAe de Bourgogne-Franche-Comté est formellement installée depuis le 26 mai 2016. Elle dispose d'un local équipé de matériel informatique et mobilise une salle de réunion selon ses besoins, au 57 rue de Mulhouse à Dijon.

Les modalités de fonctionnement de la MRAe pour ce qui concerne les relations avec la DREAL, et tout particulièrement son département évaluation environnementale, ont été définies dans une convention (passée en juin 2016) et les échanges réguliers MRAe / DREAL ont permis de caler les objectifs et la façon de traiter les dossiers, notamment en 2018 avec la prise en charge des avis sur les projets, et en 2019 avec le renouvellement de l'encadrement du département évaluation environnementale (responsable et adjoint).

La présidente de la MRAe a rencontré les directeurs des DDT de Bourgogne-Franche-Comté et de la DREAL le 10 septembre 2019 pour présenter le bilan d'activité et avoir un échange sur les contributions que ces directions apportent dans la préparation des avis et décisions.

Les points clés du processus de travail organisé entre les membres permanents ou associés de la MRAe et le département évaluation environnementale de la DREAL sont les suivants :

- un tableau de suivi des dossiers est établi par extraction du tableau de suivi utilisé par la DREAL qui permet le suivi et le pilotage des modalités de traitement, notamment pour ce qui concerne le respect des délais. Il est mis à jour régulièrement en lien avec la DREAL et est partagé entre les membres de la MRAe ;
- un site sécurisé (ALFRESCO) sur lequel la DREAL verse les dossiers numérisés concernant les plans/programmes que lui ont transmis les demandeurs et auquel les membres de la MRAe ont accès ; pour les projets soumis à autorisation environnementale les membres de la MRAe ont un accès à la base de données Anaé ;
- une forme des avis et décisions prenant en considération les travaux du réseau national des MRAe et de l'Ae, avec un préambule commun à tous les avis et pour les décisions une mention générique sur les recours ;
- une note interne produite pour « tracer » les procédures dans une approche qualité. Dans le même souci de traçabilité, chaque réunion de la MRAe donne lieu à un compte rendu, adopté formellement par ses membres ;
- une notification des avis et décisions assurée par la MRAe, avec une formule de rappel des obligations réglementaires des porteurs de dossiers en termes de rendu compte des suites données aux avis.

Au plan national, un réseau avait commencé à fonctionner en 2017 pour permettre le partage d'une culture commune entre membres permanents comme membres associés et des chantiers<sup>12</sup> menés afin de progresser dans l'harmonisation des productions et la cohérence des analyses entre les MRAe. En 2018 et 2019, la prise en charge des avis sur projets par les MRAe et le contexte de préparation de la réforme de l'autorité environnementale pour les projets a réduit très fortement l'activité en réseau.

Comme les années précédentes, les membres permanents et associés de la MRAe ont participé à l'assemblée générale Ae-MRAe le 14 mars 2019.

---

<sup>12</sup> Des groupes de travail sur la consommation d'espace, sur les plans climats-air-énergie, sur la forme des avis et décisions

### 3 - Le bilan chiffré

La MRAe de Bourgogne-Franche-Comté s'est réunie 17 fois en 2019 à Dijon. Elle a émis 57 avis, dont 32 sur des plans/programmes et 25 sur des projets, et a statué sur 166 dossiers plans/programmes soumis à l'examen au cas par cas.

En 2019, le nombre de dossiers ayant fait l'objet d'une absence d'avis (« tacite ») a fortement augmenté : 68 au total, soit 52 % de « tacites » pour les plans/ programmes et 56 % pour les projets. Une partie des absences d'avis concernent des dossiers dont les enjeux étaient limités ; par contre, une partie relève de « tacites contraints » du fait de l'impossibilité de produire un avis dans les délais impartis compte tenu du plan de charge du département évaluation environnementale (voir partie 5).

Comme les années précédentes, le recours à la délégation a été systématique pour les dossiers de « cas par cas », avec un échange préalable entre les membres pour les décisions de soumission à évaluation environnementale. Il a concerné également 18 avis (essentiellement sur des projets), pour permettre de tenir les délais de publication, en étant précédé d'échanges électroniques entre les membres et le délégataire sur le projet d'avis.

Le tableau ci-dessous reprend les statistiques des **avis publiés et des absences d'avis concernant les plans/programmes**.

	Départements	CC	PLU	PLUi	SCoT	Autres	Total	
21	Côte d'or		6+8**	1	3	1+4**	11	+12**
25	Doubs	1**	2+5**				2	+6**
39	Jura		1+1**	3		1	5	+1**
58	Nièvre	1**	3**		1	1	2	+4**
70	Haute-Saône	1**	1+1**		1	3**	2	+5**
71	Saône-et-Loire	1**	1**	2		2**	2	+4**
89	Yonne		1+1**	4	1		6	+1**
90	Territoire de Belfort		1**			1+1**	1	+2**
	Région BFC (PRPGD)					1	1	
<b>Total</b>		<b>4**</b>	<b>14+21**</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>5+10**</b>	<b>32</b>	<b>+ 35**</b>

\*\* absence d'avis

autres dossiers : 8 PCAET, 5 réglementations de boisements, 1 schéma cynégétique, 1 PRPGD

Les 32 avis émis par la MRAe sur les plans et programmes ont concerné très majoritairement des documents d'urbanisme (27 sur 32), avec une montée en puissance notable des documents intercommunaux :

- 6 SCoT<sup>13</sup> dont 4 élaborations (Val de Saône-Vingeanne, Pays Seine-et-Tilles, Grand Avallonnais, Pays Vosges saônoises) et 2 révisions (Dijonnais, Grand Nevers)
- 10 PLUi<sup>14</sup> dont 9 élaborations (parmi lesquelles : Dijon Métropole, Grand Dole, Creusot-Montceau, Jura Nord) et une révision allégée ;
- des élaborations ou révisions de PLU (9) et des modifications ou mises en compatibilité par déclaration de projet (2) ;

<sup>13</sup> Schéma de Cohérence Territoriale

<sup>14</sup> Plan Local d'Urbanisme intercommunal

Enfin, la MRAe a également adopté 5 avis au titre du code de l'environnement pour :

- 3 projets de plan climat air énergie territorial (PCAET) (Grand Dole, Grand Nevers, Pays chatillonnais) ;
- 1 réglementation des boisements (CD Haute-Saône) ;
- le plan régional de prévention et gestion des déchets (PRPGD).

*NB : Les 35 dossiers n'ayant pas fait l'objet d'avis concernent principalement l'élaboration de cartes communales ou de PLU, la révision de PLU, un schéma cynégétique (Saône-et-Loire) et 5 PCAET.*

Une analyse des recommandations formulées dans les conclusions ou synthèses des 32 avis conduit à mettre en avant les thématiques les plus fréquemment mentionnées comme suit<sup>15</sup> :

- Consommation d'espaces, artificialisation des sols, densités (21)
- Ressource en eau potable (13)
- Préservation de la biodiversité (12)
- Assainissement (11)
- Évaluation des incidences Natura 2000 (8)
- Zones humides (8)
- Transition énergétique, changement climatique (8)
- Déplacements, mobilités (7)
- Maîtrise du processus d'évaluation environnementale (7)
- Vision globale insuffisante par rapport aux documents de rang supérieurs (6)

Le tableau ci-dessous reprend les statistiques des **avis publiés concernant les projets** :

	Départements	ENR**	Industries et carrières	déchets	boisements	lotissements ZAC entrepôts	Autres (***)	Total	
21	Côte d'or	3+2*	1+4*		1*		1	5	+ 7*
25	Doubs	2+2*	2+3*				1+1*	5	+ 6*
39	Jura	1*	2+1*	1*		1	1*	3	+ 4*
58	Nièvre	1+1*						1	+ 1*
70	Haute-Saône	3*	1+1*		1			2	+ 4*
71	Saône-et-Loire	2+2*	1*			1		3	+ 3*
89	Yonne	4+5*	1+2*				1*	5	+ 8*
90	Territoire de Belfort					1		1	
<b>Total</b>		<b>12+16*</b>	<b>7+12*</b>	<b>1*</b>	<b>1+1*</b>	<b>3</b>	<b>2+3*</b>	<b>25</b>	<b>+ 33*</b>

\* Tacite – absence avis / \*\* Energies renouvelables = 12 projets éoliens, 15 photovoltaïques, 1 méthanisation

\*\*\* Autres = abattoir, élevage

Les 25 avis sur projets émis par la MRAe ont concerné principalement :

- des projets de production d'énergie renouvelable (12 sur 25) dont 8 projets de parc éolien, 3 projets de parc photovoltaïque et 1 de méthanisation ;
- des projets industriels (3) et de carrières (4) ;
- des projets d'élevage (2) ;
- des projets d'entrepôts logistiques (2).

<sup>15</sup> La taille de l'échantillon appelle à une certaine prudence statistique mais illustre les tendances

Le tableau ci-dessous reprend les statistiques des **166 décisions prises au titre de l'examen au cas par cas** :

			CC	PLU(i) Élaboration	PLU(i) Révision	PLU(i) Modif.	Mise en compatibilité	Zon.Ass.	AVAP/PSMV	S3REnR
21	Côte d'Or	25	2	1	3	15	2	1	1	
25	Doubs	43	2	6	4	21		9	1	
39	Jura	15	1		1	7	4	2		
58	Nièvre	2						1	1	
70	Haute-Saône	15		2		6	2	5		
71	Saône-et-Loire	17		1	2	13	1			
89	Yonne	36		4	1	10		21		
90	Territoire de Belfort	11		1	1	7	1	1		
	Région	2								2
	Total	166	5	15	12	79	10	40	3	2

Les décisions au cas par cas ont essentiellement porté sur des documents d'urbanisme (116 pour des PLU ou PLUi – élaboration, révision, modification ou mise en compatibilité - et 5 pour des cartes communales) avec notamment une activité soutenue dans le Doubs (43), et sur des zonages d'assainissement (45). Le très faible nombre de demandes sur le département de la Nièvre (2), comme les années précédentes, interroge.

Il y a eu également 2 AVAP (aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine) ou PSMV (plan de sauvegarde et de mise en valeur) et 2 adaptations de S3REnR (schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables).

Après analyse, 146 demandes au cas par cas ont été exonérées d'évaluation environnementale, compte tenu de la nature des enjeux et du faible impact du projet de plan ou programme. Toutefois, les « considérant » de la décision ont été rédigés pour attirer l'attention du porteur de projet sur les aspects nécessitant de la vigilance. Ces décisions ont été prises par délégation à l'un des membres permanents de la MRAe, parfois après échange collégial.

20 dossiers ont fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale (soit 12 % des dossiers examinés), prise après délibération au sein de la MRAe sur la base des analyses produites par la DREAL. Il s'agissait de 2 zonages d'assainissement et de 18 PLU, dont 4 élaborations, 5 révisions, 6 modifications et 3 mise en compatibilité par déclaration de projet.

L'affirmation de la nécessité d'une démarche d'évaluation environnementale repose le plus souvent sur les enjeux de la consommation d'espace, la préservation des zones humides et de la ressource en eau. Les thématiques de la biodiversité, de l'assainissement et de la prévention des risques naturels sont également présentes dans les motivations des décisions de soumission. Cette analyse qualitative s'appuie sur un nombre relativement réduit de décisions et avis et mérite d'être consolidée dans la durée.

La MRAe a été saisie de huit recours gracieux formés contre une décision de soumission à évaluation environnementale. Les éléments complémentaires produits ont conduit à retirer la décision de soumission dans les huit cas.

Aucune intervention visant à influencer ou à remettre en cause un avis ou une décision – que ce soit en cours d'instruction ou à l'issue de celle-ci – n'est à relever, ce qui conforte les choix opérés en matière de garantie d'indépendance.

Enfin il convient de signaler qu'un membre de la MRAe a été associé en tant que corapporteur à l'élaboration de l'avis de l'Autorité environnementale du CGEDD sur le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bourgogne-Franche-Comté. Ce schéma, institué par la loi portant nouvelle organisation de la République (loi NOTRE) du 7 août 2015, est élaboré par la Région et approuvé par l'État ; il fixe les grandes priorités d'aménagement et intègre différents schémas et plans pré-existants. L'autorité

environnementale a émis son avis le 23 octobre 2019<sup>16</sup> et le schéma devrait être approuvé courant de l'été 2020.

Les plans et programmes de rang inférieur (SCoT -et à défaut PLUi, PLU et cartes communales-, PDU, PCAET, chartes des PNR) devront prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatibles avec les règles qu'il instaure.

A compter de l'approbation du SRADDET, les évaluations environnementales des dits documents devront montrer comment le cadrage du SRADDET a été pris en compte et la MRAE intégrera ce point dans ses avis.

## **4 - Quelques éléments qualitatifs issus des avis émis**

### **Les avis sur plans et programmes**

La grande majorité des avis sur plans programmes émis par la MRAe BFC en 2019 concerne des documents d'urbanisme (PLU, PLUi, SCoT et quelques cartes communales) et la problématique majeure relevée reste la consommation d'espace.

Pour mémoire, Bourgogne-Franche-Comté est la deuxième région en termes de surface artificialisée par habitant (1145 m<sup>2</sup> par habitant contre 745 m<sup>2</sup> en moyenne en France métropolitaine). L'enjeu de la limitation de la consommation d'espaces naturels ou agricoles est donc essentiel.

Un autre enjeu ressort également de façon de plus en plus prégnante : la question de la ressource en eau, avec un certain nombre de territoires qui connaissent des problèmes de gestion quantitative et qualitative importants, et cette vulnérabilité s'accroît avec le changement climatique.

Face à cela, la MRAe constate, comme les années passées, que, dans de nombreux rapports examinés, se pose la question de la pertinence du projet démographique et économique affiché par les collectivités au regard des tendances passées. Très souvent, la trajectoire choisie est dite « ambitieuse », « volontariste » (traduisant une rupture avec un scénario au fil de l'eau de stagnation ou de déprise) sans éléments de justification probants. Elle conduit, de fait, à un besoin foncier surévalué et à des impacts amplifiés. Elle rend, en outre, beaucoup plus difficile et aléatoire la réalisation des objectifs vertueux affichés en termes de renforcement des pôles urbains, de rénovation des centres-bourgs, de lutte contre la vacance, de maîtrise des émissions de GES liés aux déplacements... La probabilité en effet que le lotissement de maisons individuelles en extension d'urbanisation se réalise plutôt que la reconquête du bourg (dents creuses, logements vacants) est très forte.

La MRAe constate qu'au niveau des PLU(i) les PADD affichent toujours de bonnes intentions, mais leur traduction opérationnelle au niveau des prescriptions, des dispositions réglementaires et des OAP est le plus souvent en retrait (densités minimales, phasages des zones AU...).

Un constat du même type peut être fait pour les SCoT dont la plupart restent sur le registre des recommandations dans le DOO et ne mobilisent pas des leviers prescriptifs pour garantir une gestion économe de l'espace (utilisation des zones existantes avant ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, notamment pour les zones d'activités, densités minimales, part minimale de construction en dents creuses...).

Ceci est d'autant plus dommageable que les dispositifs de suivi prévus par les textes pour « vérifier la correcte appréciation des effets défavorables identifiés et le caractère adéquat des mesures prises » et « identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus et permettre si nécessaire l'intervention de mesures appropriées » sont souvent traités de façon insuffisante dans les rapports (pertinence, effectivité, opérationnalité...).

---

<sup>16</sup> [http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/191023\\_sraddet\\_bourgogne\\_franche\\_comte\\_delibere\\_cle2178a4.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/191023_sraddet_bourgogne_franche_comte_delibere_cle2178a4.pdf)

La MRAe note également que les évolutions de PLU liées à la création de zones d'activités ou plus directement à des projets d'entrepôts logistiques (en lien avec le développement du e-commerce notamment), se basent sur le foncier disponible (surfaces importantes) et l'accessibilité routière (proximité d'un échangeur autoroutier), dans un contexte de concurrence entre les territoires, mais sans tenir compte des enjeux environnementaux liés aux déplacements induits. Les possibilités multimodales de transport de marchandises offertes par le territoire (voie d'eau navigable, réseau ferré) ne sont jamais examinées. Le développement de telles zones nécessite une réflexion sur les questions de desserte pour d'une part bien évaluer tous les impacts et chercher à les réduire par le choix, à une échelle régionale par exemple, des sites les plus favorables.

Enfin, à la lecture des diagnostics de l'état initial, la MRAe note une situation très floue quant à l'efficacité des services publics d'assainissement non collectif (SPANC) en termes de régularité et de systématisation des contrôles, alors que les zones concernées peuvent être environnementalement sensibles.

### Zoom sur les PLU intercommunaux

En 2019, la MRAe a été saisie de 10 demandes d'avis concernant des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), dont 9 élaborations et une révision allégée, contre 2 seulement en 2018. Ces PLUi ont porté sur un total de 277 communes<sup>17</sup> (et 486 520 habitants, dont 251 650 sur Dijon Métropole), à comparer aux 110 demandes concernant des PLU communaux, soit plus de 70 % des communes concernées par une évolution de leur document d'urbanisme ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale.

La MRAe note avec satisfaction l'engagement des collectivités dans cette voie, car l'échelle de l'intercommunalité permet de traiter de nombreuses problématiques de façon beaucoup plus pertinente à l'échelle d'un bassin de vie qu'à l'échelle d'une seule commune, en particulier la réponse aux besoins en logements, équipements et activités économiques, au regard des enjeux de moindre consommation d'espace, de meilleure prise en compte des fonctionnalités écologiques (corridors...), de réduction des émissions de gaz à effet de serre (déplacements, énergie...).

Le PLUi nécessite cependant de construire un véritable projet de territoire et ne doit pas être la somme des projets communaux.

La MRAe constate que la recherche et la comparaison de scénarios conduisant à la réduction des consommations foncières, la valorisation des transports collectifs et modes doux, la mutualisation des équipements, le développement de la production d'énergies renouvelables, la préservation des espaces sont généralement très peu restituées. Pour une partie des dossiers examinés, la démarche s'appuie beaucoup sur la réduction des espaces à urbaniser à partir des documents d'urbanisme communaux existants, avec une réelle difficulté à ne pas laisser à chaque commune « son » lotissement ou « sa » zone d'activités, et *in fine* des divergences avec les objectifs globaux affichés dans le PADD.

La MRAe note aussi que l'évaluation environnementale des PLUi (qui définissent des règles d'utilisation de l'espace à l'échelle cadastrale comme les PLU) ne se conduit pas toujours à une échelle suffisamment fine au regard des impacts potentiels et préconise de ne pas baisser le niveau d'exigences en termes de qualité des analyses et études dans le cadre d'un PLUi par rapport à un PLU. Ainsi, la plupart des rapports examinés ne traitent pas de façon exhaustive l'évaluation environnementale pour chaque zone de projet ou d'urbanisation, avec notamment un inventaire localisé des zones humides, une identification des continuités écologiques, une analyse des incidences...

Enfin, la MRAe regrette que les PLUi comme les SCoT ne s'emparent pas plus fortement de la question du développement des énergies renouvelables, en lien avec le SRADDET en cours de validation, en s'inscrivant dans des objectifs de production d'EnR et en identifiant des sites favorables, aussi bien pour leur potentiel énergétique que pour leur faible impact environnemental.

---

<sup>17</sup> Nombre de communes par PLUi compris entre 14 et 48

## **Les avis sur projets**

La MRAe Bourgogne-Franche-Comté a émis 25 avis, dont 12 sur des projets de production d'énergie renouvelable (8 projets de parc éolien, 3 projets de parc photovoltaïque et 1 de méthanisation) ; les autres avis concernent des projets divers (industriels (3), carrières (4), élevage (2), entrepôts logistiques (2)).

Globalement, la MRAe constate sur les dossiers d'étude d'impact des projets que :

- la question du périmètre est le plus souvent traitée de façon trop restrictive par rapport à ce qui est attendu : la démarche doit évaluer les incidences notables, directes ou indirectes, susceptibles d'être générées par le projet considéré dans son ensemble ;
- les justifications du choix du parti retenu ne rendent pas compte d'une démarche ERC complète, traitant en particulier l'évitement : très souvent, il n'y a pas de présentation de différentes implantations possibles du projet, qui seraient comparées au regard de leurs incidences sur l'environnement ; lorsque des alternatives de localisation sont citées, elles sont traitées avec des critères autres (opportunité foncière, faisabilité technique et financière...) ;

## **Zoom sur les projets de parc éolien**

La MRAe a été saisie de 12 dossiers et a délivré 8 avis concernant au total 50 éoliennes dont la puissance potentielle totale avoisine 160 MW et la capacité de production annuelle 350 GWh, soit l'alimentation en électricité de 140 000 personnes environ<sup>18</sup>.

Les projets sont situés dans trois départements (Yonne, Côte d'or, Doubs).

Les dossiers sont dans l'ensemble de bonne qualité. Les variantes décrites dans le choix du parti retenu portent sur le nombre et le positionnement des éoliennes pour limiter les impacts ; elles montrent presque toujours une diminution de la taille des parcs éoliens par rapport au projet initial (moyenne de 6 éoliennes par parc) sans que cette diminution soit toujours clairement explicitée. Par contre, les variantes concernent très rarement le choix du site ; une réflexion à l'échelle des SCoT sur les sites d'implantations favorables serait de nature à améliorer la prise en compte de l'environnement en amont (éviter).

L'état initial et l'analyse des impacts sur l'avifaune et les chiroptères sont généralement bien traités mais les mesures ERC et de suivi proposées pourraient être plus poussées, en termes d'éloignement des lisières, de distance inter-éoliennes, de systèmes de détection et d'effarouchement et de bridages (préventif plutôt que curatif par exemple).

Le traitement des questions relatives au paysage est très souvent un point qui mérite d'être amélioré (cartes d'influence, photomontages...) pour fournir au public une meilleure lisibilité des effets de cumul, de surplomb, de visibilité depuis un patrimoine remarquable ou de covisibilité avec ce patrimoine.

Les enjeux sur la santé humaine (bruit, ombres portées, effets stroboscopiques) sont en règle générale bien évalués et maîtrisés.

La MRAe constate toujours un manque de précision concernant le poste de raccordement au réseau et l'itinéraire correspondant, empêchant d'intégrer dans le dossier les effets des travaux de raccordement sur l'environnement, alors qu'il s'agit d'une composante du projet. Cette remarque vaut également pour les projets de parc photovoltaïque.

## **5 - Communication**

Le bilan d'activité 2018 de la MRAe-BFC a été présenté aux directeurs des huit directions départementales des territoires (DDT), afin de partager les constats mais également de saluer les contributions de leurs équipes, que la DREAL mobilise en réseau. L'ancrage territorial est un gage de qualité dans le processus.

---

<sup>18</sup> Ratio de 2500 kWh/personne/an

Des échanges ont lieu avec la fédération des industries de l'éolien et avec celle des carriers à leur demande pour expliquer les attentes vis-à-vis des porteurs de projet sur leurs évaluations environnementales.

Ne pouvant participer à la réunion du club PLUi, organisée par la Dreal le 5 décembre à Besançon à destination des élus et techniciens de collectivité, la MRAe a fait parvenir une contribution écrite sur les évaluations environnementales des PLU intercommunaux qu'elle a eues à examiner.

Des membres de la MRAe ont aussi participé le 6 décembre à une réunion à la Dreal sur le cadrage amont des projets éoliens.

Il est envisagé de poursuivre ces types d'échanges qui contribuent à expliquer ce qui est attendu en matière d'évaluation environnementale, ainsi qu'à promouvoir le rôle d'expertise et les garanties d'indépendance de la MRAe vis-à-vis des porteurs de projet comme de l'autorité administrative.

## **6 - Aspects humains et matériels**

Le bon exercice de la mission de la MRAe dépend de la capacité du département évaluation environnementale (EE) de la DREAL à instruire les dossiers et produire les projets de décisions et d'avis de bonne qualité dans les délais impartis.

En 2019, la mobilisation des équipes a été forte mais les vacances de postes et le renouvellement d'un certain nombre d'agents du département évaluation environnementale, dont l'encadrement, ont perturbé son fonctionnement et réduit la capacité de production. Cette situation a conduit à une absence d'avis sur un grand nombre de dossiers (taux de « tacite » supérieur à 50 %), due également, pour les projets, aux difficultés d'articulation avec les processus d'autorisation environnementale (majorité de dossiers suspendus, complétés avec des reprises de délai de durée réduite). La MRAe rappelle que l'apport des services contributeurs (DDT, ARS, autres services de la DREAL, DRAC...) est très utile pour éclairer les différents aspects d'un dossier.

L'implication des membres permanents a été soutenue : 0,3 ETP pour le président et 0,4 ETP pour un membre permanent, auxquels il convient d'ajouter la mobilisation d'une assistante qui consacre une part significative de son activité (80 % en 2019) aux deux MRAe relevant de la MIGT Lyon. Les trois membres associés (2 titulaires et un suppléant) ont été mobilisés régulièrement avec un partage des dossiers au titre de « référent ».

La MRAe tient à saluer l'efficacité du système national de mise en ligne et la disponibilité de l'équipe de la mission communication du CGEDD. Elle regrette que ce système centralisé ne puisse pas se poursuivre et que la publication sur le site Internet des MRAe doive être reprise par chaque MRAe à compter de 2020.

Les retards très importants dans le versement des indemnités des membres associés les années précédentes ont pu être résorbés à fin 2019.

Les membres de la MRAe souhaitent souligner la convivialité qui préside lors de leurs réunions, favorisée par l'organisation et l'accueil dans les locaux. Ce constat est de nature à affermir la collégialité régnante : toutes les délibérations ont été unanimes et sans qu'il soit nécessaire de procéder à un vote.

Établi par Monique NOVAT et adopté lors de la réunion du 7 avril 2020

Pour publication conforme,  
la Présidente de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale  
Bourgogne – Franche – Comté



Monique NOVAT