



Mission régionale d'autorité environnementale

Grand Est

Rapport d'activités 2018



© Arnaud Bouissou - Terra



© Arnaud Bouissou - Terra



© Arnaud Bouissou - Terra



© Laurent Mignaux - Terra



© Arnaud Bouissou - Terra



© Arnaud Bouissou - Terra



© Arnaud Bouissou - Terra

Table des matières

1	Éditorial des membres de la MRAe Grand Est.....	3
2	Présentation générale.....	4
2.1	L’Autorité environnementale :.....	4
2.2	La fonction d’Autorité environnementale.....	5
2.3	Les avis d’Autorité environnementale.....	5
2.4	Les décisions d’Autorité environnementale.....	5
2.5	Logigramme pour l’élaboration des décisions et avis sur les plans/programmes et les avis projets par la MRAe :.....	6
3	Bilan quantitatif de l’activité.....	7
3.1	Généralités.....	7
3.2	Statistiques sur les décisions et avis sur les Plans et Programmes.....	8
3.2.1	Décisions :.....	8
3.2.2	Recours :.....	8
3.2.3	Avis :.....	9
3.2.4	Cadrages préalables :.....	9
3.2.5	Avis sur projet.....	10
4	Analyse des avis et décisions 2018 :.....	10
4.1	Élaboration des avis :.....	10
	Les principales remarques transverses sur les documents d’urbanisme sont :.....	10
	Les remarques sur les projets sont plus nombreuses, eu égard à leur diversité :.....	11
4.2	Élaboration des décisions (cas par cas) :.....	11
4.3	Suites données aux avis :.....	11
5	Fonctionnement de la MRAe en 2018.....	12
5.1	Déclinaison de la collégialité en fonction des enjeux :.....	12
	Composition de la MRAe Grand Est :.....	12
5.2	Un travail d’instruction et de production partagé entre DREAL et MRAe.....	12
6	Forme des avis et décisions :.....	14
6.1	Publication d’un communiqué de presse :.....	15
6.2	Les « points de vue » produits à ce jour :.....	15
6.3	Organisation de réunion bilans/débats avec les acteurs du territoire :.....	15
7	Résumé.....	18
8	- Annexe : Statistiques 2018.....	19

1 Éditorial des membres de la MRAe Grand Est

En mai 2016, la Mission régionale d'autorité environnementale du Grand Est (MRAe) était installée, avec l'appui de la DREAL¹ Grand Est et avec comme périmètre la production des décisions et avis d'Autorité environnementale sur les plans et programmes, essentiellement les documents d'urbanisme. Depuis fin 2017, la compétence des MRAe était élargie à la production des avis d'Autorité environnementale sur projets, les décisions au cas par cas, restant dans le champ de compétence des Préfets.

Dans notre bilan 2017, nous émettions quelques vœux pour une meilleure prise en compte de l'environnement :

- que les documents d'urbanisme aient une approche à la fois plus réaliste sur les besoins en logements et activités et plus économe sur la consommation de l'espace ;
- que les porteurs de projets s'inscrivent non seulement dans une logique de responsabilité, mais également de transparence, en abordant ouvertement et de façon compréhensible tous les impacts et risques de leurs projets, comme les mesures prises pour les éviter, les réduire et les maîtriser ;
- que l'ensemble des acteurs, avec l'appui de la MRAe, fasse de l'évaluation environnementale à la fois un véritable outil de construction des plans, programmes et projets, au service de l'environnement, de la santé et de la sécurité, mais aussi un outil d'information et de participation du public sur l'aménagement de son territoire et la compréhension des projets.

Ces vœux n'ont été que partiellement exhaussés, même si l'amélioration constante des dossiers présentés à la MRAe est un véritable encouragement à poursuivre. Avec les services de la DREAL qui interviennent sous notre autorité, nous avons engagé en 2018 un important travail d'échanges et d'information avec les porteurs de projets, les bureaux d'études et les autres acteurs de l'environnement (commissaires enquêteurs, associations, services de l'État...) pour connaître vos difficultés et faire partager nos attentes, nos positions. Il s'est agi en premier lieu de la production d'une trentaine de « points de vue » délibérés de la MRAe à vocation pédagogique, tirés de notre retour d'expérience des dossiers. Ces points de vue sont publiés sur le site internet de la MRAe Grand Est² dans les communiqués de presse qui suivent les réunions collégiales. Ils sont joints en annexe de ce bilan. En second lieu, il a été organisé des rencontres avec les acteurs de l'évaluation environnementale facilitant des échanges directs et constructifs.

Nous poursuivrons ce travail en 2019 avec l'appui efficace des 2 services de la DREAL Grand Est (SEE et SPRA) pour que nos vœux deviennent pleinement réalité et que nous puissions rendre un maximum d'avis positifs !

Les membres de la MRAe Grand Est

¹ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

² <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/espace-presse-r160.html>

2 Présentation générale

L'évaluation environnementale (EE) consiste à intégrer les enjeux environnementaux, sanitaires et de sécurité tout au long de la préparation d'un projet, d'un plan ou d'un programme et du processus décisionnel qui l'accompagne : c'est une aide à la décision. Elle rend compte des effets prévisibles et permet d'analyser et de justifier les choix. Elle vise ainsi à prévenir les dommages. Sa production répond de l'application du principe de prévention. Elle participe également à la bonne information du public et des autorités. Elle est réalisée sous la responsabilité du maître d'ouvrage. L'évaluation environnementale est donc une démarche qui n'a de sens que si elle est bien comprise, portée et intégrée par ce dernier.

La législation française s'inscrit dans le cadre de textes européens qui sont venus définir l'évaluation environnementale, particulièrement deux directives, celle de 1985, sur l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement, codifiée en 2011³ et celle de 2001, sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁴.

Les évaluations environnementales sont proportionnées à l'importance de leur objet, de leurs effets et des enjeux environnementaux de la zone qu'ils concernent.

Ces textes prévoient que l'évaluation des incidences environnementales des projets, plans et programmes est soumise à l'avis, rendu public, d'une « autorité compétente en matière d'environnement » : l'Autorité environnementale. Cet avis doit permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation, afin qu'il puisse participer à l'élaboration de la décision.

2.1 L'Autorité environnementale :

L'Autorité environnementale (Ae) est une instance qui donne des avis, rendus publics, sur les dossiers et les évaluations des impacts des projets, plans ou programmes sur l'environnement. **Le décret du 28 avril 2016 a institué les Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe)**, rattachées au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) qui abrite déjà la formation nationale d'Autorité environnementale (Ae).

Avec la création d'une MRAe par région, la réforme vise à renforcer l'indépendance des décisions et avis rendus par les différentes Ae, en les dissociant de l'autorité décisionnaire⁵. La réforme place les agents des services régionaux de l'État en charge de l'environnement (DREAL) en appui des MRAe. C'est également pour répondre à cette exigence que le conseil d'État a voulu confier aux MRAe une nouvelle compétence concernant les avis sur les projets.

En effet, le décret du 28 avril 2016 a ainsi transféré la compétence d'autorité environnementale pour les plans et programmes, lorsqu'elle était antérieurement confiée aux préfets, à l'Ae ou aux MRAe, selon la nature des plans/programmes :

- l'Ae est compétente pour les plans/programmes dont le périmètre excède les limites d'une région ou qui donnent lieu à approbation par décret ou décision ministérielle, ainsi que pour les plans/programmes mentionnés dans le décret du 28 avril 2016 (schémas environnementaux : SDAGE⁶, SRCAE⁷... , forestiers ou maritimes notamment) ; elle dispose d'un droit d'évocation sur les dossiers locaux ;
- les MRAe sont compétentes pour les autres plans/programmes ; documents d'urbanisme notamment.

La compétence de l'Ae « nationale » n'a pas été modifiée pour les projets. Les MRAe se sont vu confier la compétence d'Ae pour les 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. Les Préfets de région restaient autorité environnementale pour les autres projets.

Depuis fin 2017, ce sont donc les MRAe qui assurent à titre transitoire la compétence d'Autorité environnementale pour les avis sur projets pour lesquels le Préfet de région était précédemment désigné autorité compétente.

Le gouvernement prépare un nouveau texte pour désigner une autorité environnementale pour les projets qui relevaient de la compétence des Préfets de région. Toutefois, pour les projets qui n'entrent pas dans le cadre de l'évaluation environnementale systématique, mais relèvent d'un examen au cas par cas, la compétence

³ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014.

⁴ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

⁵ Préfet, Président d'intercommunalité, maire...

⁶ Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

⁷ Schéma régional climat air énergie.

relève toujours du Préfet (Article 62 de la loi ESSOC).

Dans l'attente du nouveau dispositif, un certain nombre de dossiers, dont les avis avaient déjà été rendus par les Préfets de région, ont été de nouveau soumis pour avis aux MRAe.

2.2 La fonction d'Autorité environnementale

Les Autorités environnementales sont **garantes de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par les maîtres d'ouvrage et les autorités décisionnaires**. Les méthodes de travail de l'Ae ont été mises en place dès sa création en 2009. Elles ont largement inspiré celles des MRAe. Ces règles sont guidées par plusieurs principes :

- x **la collégialité et l'indépendance** des avis et décisions rendus par l'Ae et les MRAe ;
- x **la séparation fonctionnelle** vis-à-vis des organismes qui préparent ou approuvent les projets, plans et programmes qui leur sont soumis ;
- x **la transparence** des différentes étapes d'élaboration des avis et décisions.

Par sa décision du 6 décembre 2017, le Conseil d'État a par ailleurs considéré que la mise en place des MRAe satisfait au droit européen et qu'elles doivent être regardées comme disposant d'une autonomie réelle, ce qui les met 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.

2.3 Les avis d'Autorité environnementale

Ces avis d'Autorité environnementale visent à **améliorer la qualité du processus d'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement**. Ils portent sur la qualité de l'évaluation environnementale (ou étude d'impact) qui rend compte de cette démarche et analyse la qualité de prise en compte de l'environnement.

Ils s'adressent :

- x au pétitionnaire ou au maître d'ouvrage, généralement assisté d'un ou plusieurs bureaux d'études, qui a conduit la démarche et qui a préparé les documents soumis à l'Ae ;
- x au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information ; à cette fin, les avis sont inclus dans le dossier d'enquête publique ;
- x au commissaire-enquêteur, en lui fournissant des éléments d'analyse et de compréhension ;
- x à l'autorité chargée d'approuver le projet ou le plan/programme.

Ce sont des avis consultatifs publics : en particulier, les avis évaluent la méthode qui a conduit le pétitionnaire à retenir une option plutôt qu'une autre, après avoir comparé avantages et inconvénients au regard de l'environnement, de la santé et de la sécurité.

Ils apportent une **expertise environnementale neutre** sur la démarche du pétitionnaire. Le champ recouvre différentes thématiques : milieux, ressources, qualité de vie, que ce soit en termes de commodité, de santé, de sécurité ou de salubrité publique. Ils analysent les effets sur l'environnement, négatifs ou positifs, directs ou indirects, temporaires ou permanents, à court, moyen ou long termes.

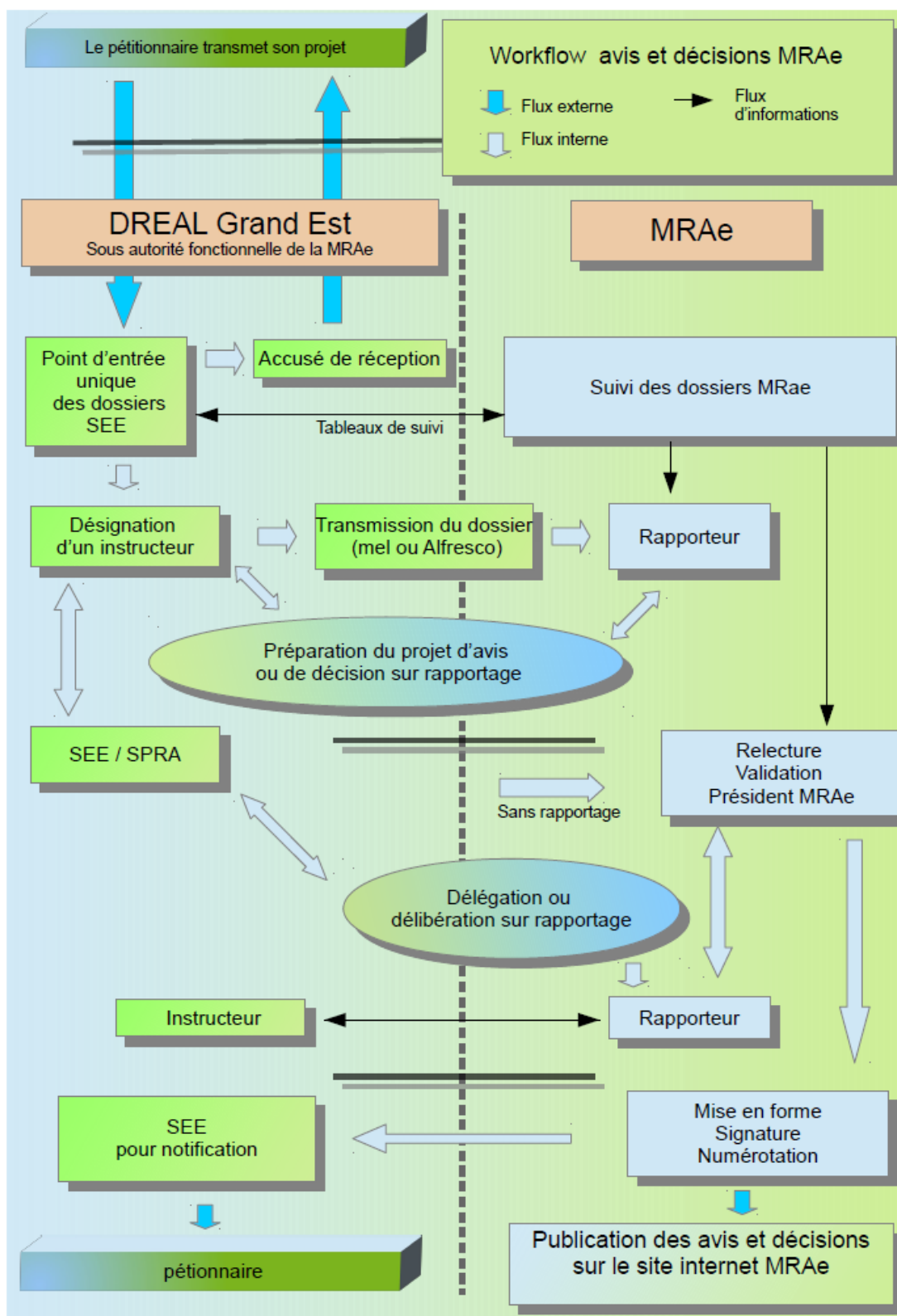
Les avis visent aussi à **améliorer la qualité et la lisibilité** des éléments mis à la disposition du public, que ce soit en termes de présentation et de structuration des dossiers ou de fiabilité des hypothèses retenues et des résultats présentés ; de sorte que ces éléments soient à la fois exacts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

Il est attendu du pétitionnaire une réponse aux recommandations et demandes faites par les Ae. Toutefois, les Ae ne se positionnent pas sur le contenu de ces réponses qui sont jointes au dossier soumis à enquête publique. Idéalement, les réponses doivent indiquer à quelles recommandations il sera donné suite, comment et sous quel délai, et à quelles recommandations il ne sera pas donné de suites et pourquoi.

2.4 Les décisions d'autorité environnementale

Les autorités environnementales sont chargées de décider de soumettre ou non à évaluation environnementale certains projets ou plans/programmes dans le cadre d'un examen au cas par cas. Les motivations de ces décisions prennent en compte les caractéristiques du projet ou plan/programme et les caractéristiques des impacts et des zones concernées.

2.5 Logigramme pour l'élaboration des décisions⁸ et avis sur les plans/programmes et les avis projets par la MRAe :



⁸ Les décisions suite à cas par cas pour les projets restent de la compétence des Préfets de région (ou de département).

3 Bilan quantitatif de l'activité

Annexe 1 : statistiques 2018

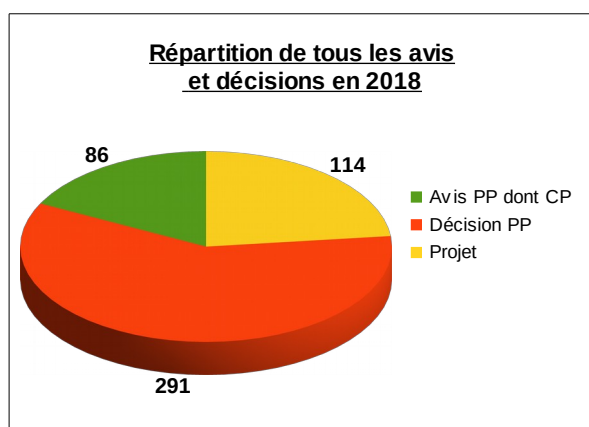
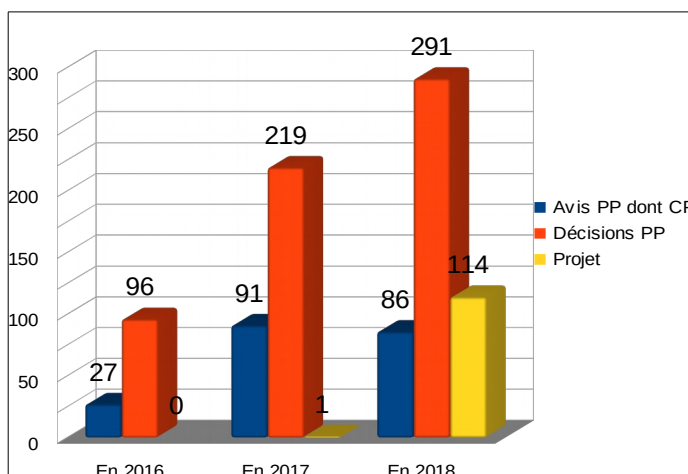
3.1 Généralités

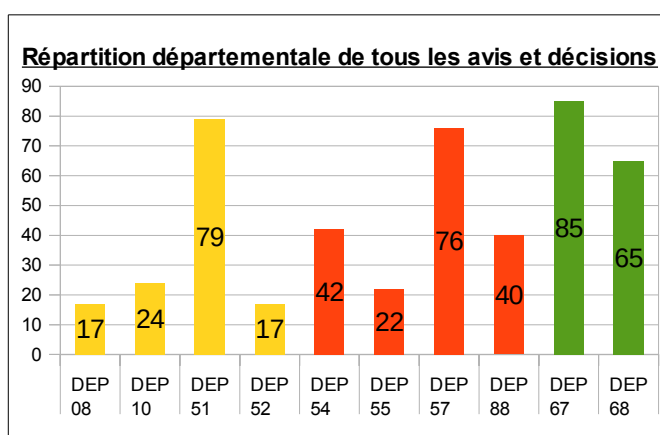
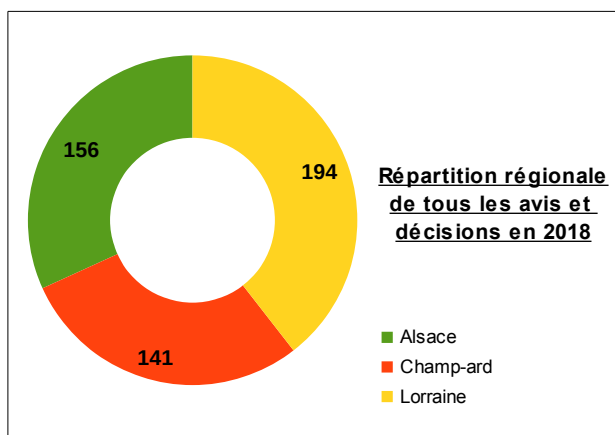
- x La MRAe Grand Est n'a émis aucun avis et aucune décision tacite en 2018, comme les années précédentes, malgré l'arrivée des projets dans le périmètre de la MRAe ;
- x 84 avis sur programme et 114 avis sur projets ont été produits en 2018, ce qui représente presque le double de l'ensemble des avis produits par la MRAe en 2018 par rapport à 2017 ; la MRAe a traité au total 491 dossiers en 2018 (sans les recours) contre 301 en 2017 ;
- x Les dossiers de projets ont été traités au fil de l'eau sans ré-instruction des avis signés par le Préfet. Seuls quelques dossiers en retard d'avis Préfet sont venus s'ajouter au flux normal « fil de l'eau ».

	Avis P/P* dont CP**	Décisions sur les P/P	Avis sur les Projets	Total
2018	86 (dont 2 CP)	291	114	491
2017	91	219	1	301
2016 (à partir de mai)	27	96		123
Total	202	594	108	804

* Plans/Programmes
** Cadres Préalables

Evolution du nombre d'avis et décisions de 2016 à 2018





Nombre de dossiers examinés : avec délibération (commission MRAe) et en délégation (consultation électronique)				
Examen	Avis sur les P/P dont CP	Décisions sur les P/P	Avis sur les Projets	Total
Délibération	29	11	59	99 (20,16 %)
Délégation	57	280	55	392 (79,84 %)

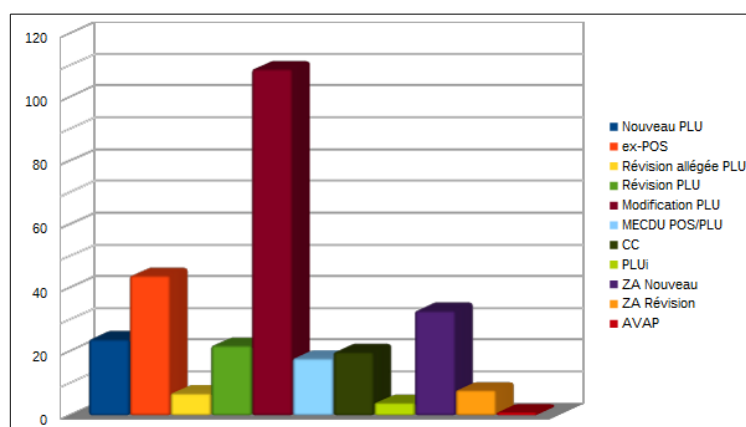
3.2 Statistiques sur les décisions et avis sur les Plans et Programmes

	Avis PP dont CP	Décisions PP	Total
2018	86	291	377

3.2.1 Décisions :

- x Les décisions au cas par cas sur les plans et programmes se sont accrues de près de 50 % du fait de l'arrivée des modifications de PLU, précédemment non soumises ; le nombre de décisions sur zonages d'assainissement reste stable ;
- x Le taux de soumission baisse (16,5 % en 2018 contre 19,2 % en 2017), du fait de l'arrivée des décisions sur modifications de PLU dont le taux de soumission est faible (9,2 %), en raison d'enjeux souvent limités ;

Répartition des décisions sur plans/programmes par thématiques



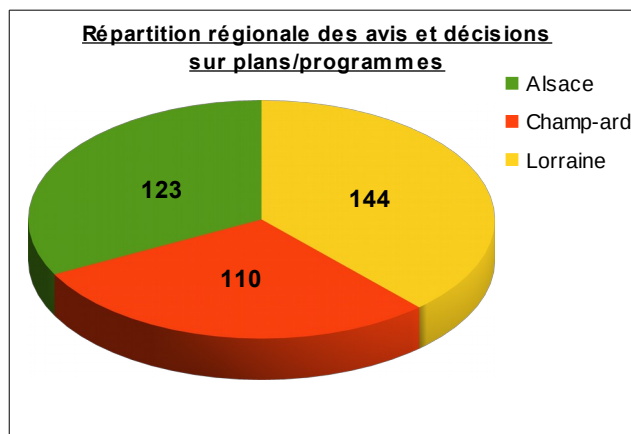
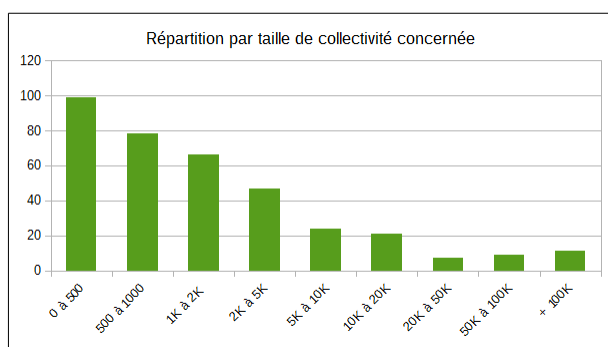
3.2.2 Recours :

- x le nombre total de recours atteint 22 sur 48 décisions de soumission (46 %), en forte augmentation par rapport à 2017 (11 sur 42, soit 26 %) ; ces recours ont été acceptés dans 14 cas (2 cas sur 3) en 2018, contre 5 en 2017 (moins d'un cas sur 2) ; les collectivités n'hésitent plus à faire des recours, et le taux d'acceptation s'améliore car les dossiers sont fréquemment repris et améliorés à l'occasion des recours (justification du projet, réduction des consommations d'espace sur les zones ciblées par

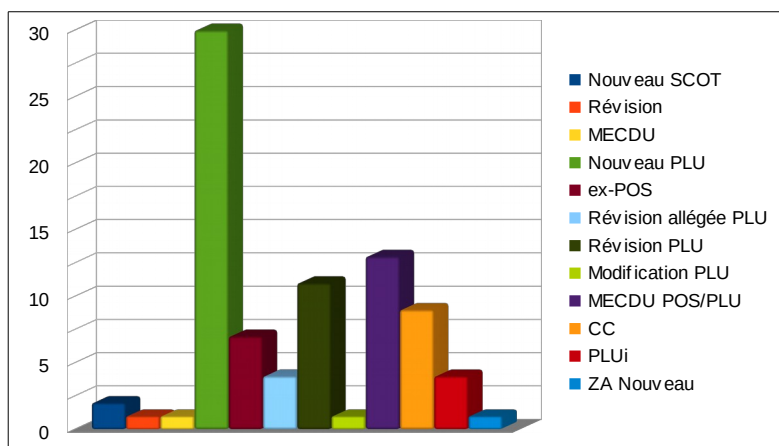
la MRAe)

3.2.3 **Avis :**

- x Le flux d'avis sur les plans et programmes sont restés stables ;
- x Les avis sur documents d'urbanisme restent largement majoritaires (83 avis sur 84 plans et programmes), bien que le périmètre des plans et programmes soumis est beaucoup plus large ; la MRAe n'a reçu aucune demande d'avis sur PCAET malgré l'arrivée fin 2018 de l'échéance sur leur approbation pour les EPCI de 20 à 50 000 habitants ;
- x Il est constaté la disparition progressive des nouveaux PLU pris en remplacement des POS caducs, ce qui conduit à une baisse du nombre d'avis sur PLU ;
- x Il est constaté une montée en puissance du nombre d'avis sur PLUi (0 en 2017, 4 en 2018 et 6 sur les 2 premiers mois de 2019) ;



Répartition des avis sur plans/programmes par thématiques



3.2.4 **Cadrages préalables :**

Seuls 2 cadrages ont été rendus en 2018 après délibération collégiale. L'objectif de la MRAe est d'obtenir des documents qui répondent à ses attentes. Ils sont l'occasion pour la MRAe de fixer sa doctrine sur tel ou tel sujet.

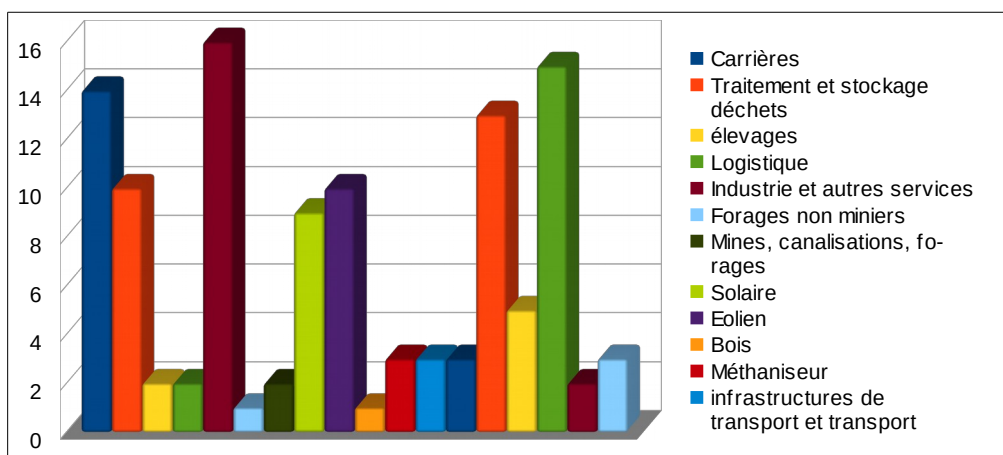
Toutefois, la MRAe a également participé à des réunions avec des porteurs de projets afin d'échanger sur ses attentes et expliciter la démarche d'évaluation environnementale. Ces réunions peuvent être considérées comme des cadrages préalables informels.

- x Le nombre de précadrage reste à un niveau très faible (3 en 2017 et 2 en 2018) ; cette opportunité est toujours délaissée par les collectivités alors même que la MRAe en fait largement la promotion ;
- x Un cadrage préalable a concerné la production d'un PCAET d'un EPCI de 20 à 50 000 habitants.

3.2.5 ***Avis sur projet***

- x La majorité des 114 avis sur projets a porté sur les énergies renouvelables (23 soit 20 %), l'aménagement urbain (18), l'industrie (16), les aménagements ruraux (15), les carrières (14) et le traitement de déchets (10) ; les autres projets concernent les stations d'épuration, la logistique, les constructions et les infrastructures routières ;
- x Plus de la moitié des avis sur projets sont délibérés en « plénière » pour favoriser le partage de connaissance, contre de l'ordre du tiers pour les avis plans et programmes.

Répartition des avis sur projets par thématiques



4 Analyse des avis et décisions 2018 :

4.1 **Élaboration des avis :**

La MRAe veille à ce que le format de l'avis soit **auto-portant et aisément compréhensible, afin d'être accessible au plus grand nombre de lecteurs** : l'avis est **écrit pour être lu**. La qualité formelle de la rédaction et d'adaptation du volume des analyses à l'importance des enjeux fait l'objet d'un travail d'amélioration continue. Sont mis en exergue, en particulier dans la synthèse d'une page en tête des avis :

- x les principales conclusions, l'impact résiduel du projet et l'évaluation de la prise en compte de l'environnement ;
- x le contexte, notamment géographique et environnemental ;
- x les principales recommandations.

Les principales remarques transverses sur les documents d'urbanisme sont :

- une mauvaise justification du document d'urbanisme, avec une surévaluation de la croissance démographique et l'absence de justification des besoins de consommation d'espace liés aux activités économiques ; l'absence de scénarios alternatifs ;
- une absence de hiérarchisation des enjeux environnementaux ;
- une amélioration de la compréhension de la démarche ERC (Éviter, Réduire, Compenser) ;
- une prise en compte insuffisante des risques pour l'eau et les milieux aquatiques (en particulier les nappes), mais plutôt satisfaisante de la biodiversité ; seuls, les SCoT s'intéressent aux sujets d'énergie, d'atténuation ou d'adaptation au changement climatique ; les plans présentent toujours des faiblesses dans la prise en compte du risque pollution des sols.

Les remarques sur les projets sont plus nombreuses, eu égard à leur diversité :

- il manque le plus souvent un schéma de fonctionnement avec les flux (intrants, sortants) pour comprendre les risques et les émissions potentielles ;
- le périmètre du projet :
 - la définition même du projet n'intègre pas toute sa dimension (épandage de boues pour une station d'épuration, le débouché énergétique d'incinérateurs...) ;
 - le saucissonnage des projets (ZAC) ;
- les impacts cumulés, notion encore incomprise des pétitionnaires ; il manque une analyse des impacts à une échelle suffisamment large pour avoir une évaluation des impacts à l'échelle régionale : c'est l'exemple du mitage progressif du lit d'une rivière par des carrières alluvionnaires (problèmes pour les crues et les digues...), de la prise en compte de la pollution ambiante de l'air, de la mise en perspective de l'atteinte du bon état des eaux en 2027, de l'impact des flux routiers, du bruit, d'une concentration de parcs éoliens sur la biodiversité... ;
- le dossier ne présente pas de scénarios alternatifs (implantation, dimensionnement, choix techniques...) : il s'agit de la justification du projet et de l'application des MTD (meilleures techniques disponibles) ou des meilleurs standards techniques, y compris pour les projets ne relevant pas de la directive IED (directive sur les émissions industrielles) ;
- il n'existe pas de bilan environnemental des projets à vocation environnementale (ENR, Déchets...), avec évaluation des impacts positifs et des impacts négatifs ;
- les projets industriels restent les seuls à aborder la prise en compte des enjeux d'énergie et de climat ;
- l'analyse des risques pour l'environnement en situation de fonctionnement dégradé n'est que rarement abordée.

Enfin, l'Autorité environnementale déplore qu'un nombre élevé de dossiers soit présenté en situation irrégulière (fonctionnement sans autorisation, engagement ou achèvement des travaux avant l'autorisation, fonctionnement illégal au regard de la réglementation nationale ou des prescriptions d'autorisation), parfois sans action de l'État ou des collectivités en charge de leur contrôle.

Il est clair que la MRAe, comme le public, ne peut comprendre qu'on sollicite son avis sur une demande d'autorisation alors que l'activité ou les travaux ont déjà commencé ou sur des conditions de fonctionnement futures (étude d'impact) alors que le pétitionnaire ne respecte déjà pas ses engagements ou prescriptions actuels.

4.2 Élaboration des décisions (cas par cas) :

Sur chaque dossier, la MRAe s'interroge sur **la plus-value attendue de l'évaluation environnementale**, ce qui l'a conduite à veiller à :

- x **la qualité, la précision et la clarté de l'argumentation** sur lesquelles s'appuie la décision ;
- x **l'aspect pédagogique de la décision**, afin de permettre :
 - au public de comprendre les motivations ; la décision est jointe au dossier soumis à enquête publique ;
 - au pétitionnaire, de savoir quels éléments sont attendus dans l'évaluation environnementale (voire quels éléments nouveaux il doit apporter pour que la MRAe puisse revenir sur sa décision) ;
 - au pétitionnaire, en cas de non soumission, de savoir sous quelles conditions (recommandations, demandes), cette décision a été prise.

4.3 Suites données aux avis :

Les porteurs de projet ont l'obligation de produire un mémoire en réponse qui est joint à l'enquête publique. C'est une possibilité offerte, mais non imposée, aux porteurs de plans ou programmes.

Comme les autres autorités environnementales, la MRAe Grand Est ne répond pas aux mémoires des pétitionnaires. Ses effectifs ne lui permettent pas non plus d'évaluer les suites données par les pétitionnaires, dans le cas le plus général, d'autant qu'elle n'est pas toujours destinataire de ces mémoires.

2018 a cependant mis en évidence des retours sur nos avis :

- des nouveaux dossiers tenant plus ou moins compte de nos recommandations ont été redéposés, soit à l'initiative du porteur du dossier, soit à la demande des services préfectoraux (contrôle de

légalité en particulier) : PLUi de Pechelbronn, PLU de Kembs... ;

- une demande d'autorisation de blanchisserie pour linge radioactif a été retirée avant production de l'avis de l'Autorité environnementale, à la suite des premiers échanges avec le pétitionnaire, l'entreprise Unitech ;
- de plus en plus, la production des expertises demandées par la MRAe, soit avant la production de l'avis définitif, soit immédiatement après et dans tous les cas, avant la mise à l'enquête publique (extension des salines de CSMSE ; ligne de galvanisation à chaud d'Arcelor-Mittal à Florange...).

Plus généralement, la MRAe Grand Est a été sollicitée ou son avis repris par les médias sur plusieurs dossiers sensibles (incinérateur, investissements industriels, PLU, projets d'aménagement urbain, centre d'enfouissement d'amiante...).

5 Fonctionnement de la MRAe en 2018

La MRAe



5.1 Déclinaison de la collégialité en fonction des enjeux :

Composition de la MRAe Grand Est :

Créée le 26 mai 2016, la MRAe du Grand Est est composée au 31/12/2017 de 7 membres, nommés intuitu personæ par le ministre en charge de l'environnement pour une durée de trois ans :

- x **Florence RUDOLF**, Professeure des universités à l'Insa⁹ de Strasbourg, directrice adjointe de l'équipe d'accueil AMUP¹⁰ ;
- x **André VAN COMPERNOLLE**, commissaire enquêteur ;
- x **Norbert LAMBIN** puis, depuis mai 2019, **Gérard FOLNY**, tous deux anciens fonctionnaires de l'environnement et de l'industrie ;
- x **Alby SCHMITT**, Président, membre du CGEDD, coordonnateur de la MIGT¹¹ de Metz ;
- x **Yannick TOMASI**, membre du CGEDD, MIGT de Metz ;
- x **Eric TSCHITSCHMANN**, membre du CGEDD, MIGT de Metz ;
- x **Jean-Philippe MORETAU**, membre du CGEDD, MIGT de Metz.

La déclinaison de la collégialité répond à un principe assumé et partagé par l'ensemble de la MRAe : pas de décisions ni d'avis tacites.

Elle se traduit par :

- x une hiérarchisation des dossiers à leur réception et un suivi dans un tableau hebdomadaire où la DREAL précise sommairement la sensibilité de chaque dossier ;
- x une décision par le président du mode de rapportage : délégation au président (58 % des seules décisions cas par cas plans et programmes ; et 14 % des avis plans programmes), tour collégial avec rapporteur MRAe, ou commission collégiale avec rapporteur(s) MRAe sur la base de critères et principes délibérés en collégiale ;
- x la transmission du projet d'avis « VDREAL » au rapporteur à J-8 ;
- x la présence des instructeurs DREAL en collégiale.

5.2 Un travail d'instruction et de production partagé entre DREAL et MRAe

En appui de la MRAe, la DREAL réceptionne les saisines et les dossiers, décide de leur caractère complet ou non, mène les consultations, accuse réception et prépare les projets d'avis et de décisions.

En ce qui concerne les consultations, la réglementation impose la consultation systématique de l'agence régionale de santé (ARS) et, pour les projets, du préfet de département concerné. Même s'il n'y a pas un

⁹ Institut national des sciences appliquées.

¹⁰ Architecture, Morphologie/Morphogénèse Urbaine et Projets.

¹¹ Mission d'inspection générale territoriale.

caractère obligatoire, la MRAe souhaite que les Directions Départementales des Territoires (DDT) soient sollicitées formellement pour chaque proposition d'avis. Les projets d'avis et de décisions préparés par la DREAL sont ensuite adressés à la MRAe qui prend en charge la fin de l'instruction et **endosse la position finale**.

Pour chaque dossier, la MRAe identifie **un rapporteur interne** qui finalise l'instruction et propose le projet d'avis ou de décision à la collégialité lors d'une commission ou via une consultation électronique.

Tous les avis et décisions sont signés par le Président et mis en ligne sans délai sur le site internet des MRAe. Les avis et décisions sont également communiqués par courrier postal et voie électronique au pétitionnaire, avec copie au Préfet et au DDT.

Depuis sa création, la MRAe a rendu tous ses avis et décisions dans les délais, sans avis tacite (considéré alors comme sans observation) et sans décision tacite.

Interview de deux chargés de mission de la DREAL :

Interview de Julia Brecheisen, Instructrice au service évaluation environnementale (SEE) de la DREAL Grand Est

Vous êtes au pôle projet du SEE et, vous instruisez tout autant les évaluations environnementales de plan d'urbanisme que celles des projets économiques. Y-a-t-il vraiment une différence d'approche ?

Ça dépend plus de l'échelle du projet que du type d'avis : pour un projet sur un périmètre réduit (ZAC, mise en compatibilité du PLU, piste cyclable...), l'évaluation environnementale (EE) est plus ciblée, s'appuie sur des données chiffrées plus précises, des inventaires plus exhaustifs, une démarche Éviter – Réduire – Compenser (ERC) détaillée et plus rigoureuse. Pour des SCoT, PLUi, AFAF... l'EE est moins détaillée, car le périmètre est plus grand, il faut avoir une vue d'ensemble et l'analyse est moins fine. En revanche, les enjeux sont identiques et les dossiers doivent présenter les mêmes parties obligatoires. Seule l'approche est différente.

Avez-vous perçu des évolutions dans la qualité des dossiers que vous instruisez et à quoi sont-ils dus à votre avis ?

À mon niveau non, j'ai du mal en 3 ans à percevoir une évolution. Des collègues plus anciens ont par contre vu la qualité des dossiers s'améliorer. L'évolution majeure se situe au niveau de la séquence ERC qui est mieux maîtrisée. On ne peut qu'espérer que cette évolution soit en partie imputable à notre travail.

Quels conseils donneriez-vous en priorité à un porteur de projet déposant son dossier d'évaluation environnementale ?

Il y aurait plusieurs conseils à donner. Pour ne citer que les plus essentiels, je dirais qu'il faut en premier lieu s'approprier les exigences réglementaires relatives à l'évaluation environnementale avant de commencer ! Ensuite et, surtout, jouer le jeu de la démarche itérative qui consiste à utiliser l'EE comme un outil d'aide à l'élaboration de projet, et non comme un passage obligatoire après avoir bouclé complètement le projet. Enfin, s'attacher à dérouler la séquence ERC dès le début en privilégiant l'évitement.

La MRAe communique sur les points auxquels elle se réfère pour analyser les dossiers. Ajoutés aux avis rendus, ce sont des informations qui permettent d'affiner les dossiers présentés.

Vous allez changer de poste, quel regard posez-vous sur ces années passées au sein du SEE ?

J'ai été agréablement surprise de l'épanouissement professionnel que j'ai trouvé dans ce poste. Il est en adéquation avec mes valeurs et j'ai pu monter en compétences sur des thématiques transverses et avec un recul que je n'aurais pas eu dans un poste d'instruction de dossier d'autorisation. La posture de l'évaluation environnementale permet de s'interroger sur des enjeux, au-delà du simple aspect de l'obligation réglementaire. J'ai aimé être au sein d'une équipe qui partage les mêmes valeurs fondamentales, mais où chacun amène sa propre compétence. Les échanges entre la MRAe et le service instructeur sont plus fournis qu'auparavant, plus intéressants, amènent de l'eau au moulin et permettent d'améliorer les avis et notre manière d'instruire les dossiers. J'ai également apprécié d'avoir des interactions régulières avec les différents services de la DREAL et d'autres services de l'État (DDT, ARS).

Interview de Christelle Meirisonne, Instructrice au service de prévention des risques anthropiques (SPRA) de la DREAL Grand Est

1) Vous êtes à la fois inspectrice des installations classées et instructrice des avis sur projets pour l'Autorité environnementale. Quelle différence d'approche voyez vous entre votre travail d'instruction des dossiers d'autorisation en tant qu'inspectrice et le travail de production des avis d'autorité environnementale ?

Avant de parler de différence d'approche entre la Mrae et l'Inspection, parlons d'abord des convergences.

En effet, l'objectif de nos actions est identique : il s'agit bien de s'assurer qu'un projet est acceptable pour l'environnement et cohérent avec les orientations des politiques publiques en matière d'environnement, de transition énergétique, d'économie circulaire, ...

Pour mener ces analyses, nous disposons d'un dossier avec ses forces et ses faiblesses.

Pour l'Inspection, l'approche s'appuie principalement sur la réglementation : c'est le levier essentiel, celui qui permet, en fin de procédure, d'imposer des conditions d'exploitation.

Pour l'Autorité environnementale, la réflexion part d'abord de ce que devrait être le dossier parfait en matière de prise en compte des risques pour l'environnement, la santé et la sécurité des populations : la différence entre ce dossier « idéal » et le dossier réel est-elle de nature à nuire à la bonne appropriation de tous les enjeux environnementaux du projet, à leur compréhension ? Cette analyse porte autant sur le fond (la démarche est elle satisfaisante ? le dossier a-t-il été au bout de la démarche ?) que sur la forme et s'attache également à positionner le projet dans un contexte sociétal et environnemental large.

Dans tous les cas, au final, l'objectif est de fournir un dossier amélioré pour l'enquête publique et un projet plus satisfaisant, qui sera ensuite cadré par les prescriptions de l'arrêté d'autorisation.

2/ Que peut apporter un avis de l'Autorité environnemental au travail de l'inspecteur ? A contrario, pensez vous qu'il peut être source de difficultés ?

Parlons tout d'abord des difficultés. Au début de cette mission, il est apparu indispensable que l'Inspection se débarrasse de son jargon technique et réglementaire. Cette exigence didactique entraîne de fait un bénéfice qualitatif dans la préparation des avis et en découle également une exigence sur le dossier soumis à avis. A terme, la qualité initiale des dossiers devrait en être améliorée. En parallèle, il a parfois été nécessaire de démystifier le monde industriel : les exigences réglementaires y sont très fortes et les études soumises à avis, même s'il reste une marge de progrès, sont généralement de bonne qualité quant à l'analyse des enjeux.

Relativisons aussi l'importance de ces difficultés de début de mission. Ce travail collaboratif entre la MRAe et l'Inspection est également source d'enrichissement : très souvent l'analyse, en instruction d'une demande d'autorisation, se fait par domaine d'expertise et par compartiment environnemental. L'élaboration d'un avis d'Autorité environnementale oblige à réintégrer une approche environnementale globale d'un projet dans son environnement proche mais également sa cohérence avec les politiques publiques en matière d'environnement.

On peut parler d'une véritable dynamique qui dépasse largement le cadre MRAe – Service Prévention des Risques Anthropiques : ensemble, à nous de construire l'évaluation environnementale de demain !

6 Forme des avis et décisions :

La forme des décisions suit aujourd'hui le modèle national. Elle intègre ce que la MRAe faisait déjà avant la loi logement 2018 ou loi Elan (définition des objectifs ou du précadrage de l'évaluation environnementale). Les décisions prévoient parfois des recommandations ou des rappels aux obligations réglementaires.

Les avis comprennent :

- x une synthèse d'une page environ qui présente le projet, ce qui va, ce qui ne va pas et les recommandations principales ;
- x un avis détaillé en 2 parties : la première présente le projet et sa justification, la seconde l'analyse par enjeu environnementaux majeurs (qualité de l'état initial, qualité de l'évaluation environnementale et recommandations). Les avis sont proportionnés à l'importance des enjeux, de 2 pages pour les dossiers présentant le moins d'enjeux à un maximum d'une vingtaine de pages pour les dossiers les plus complexes (SCoT, centre d'enfouissement de déchets, gros dossiers industriels...)

Les recommandations et les rappels aux obligations réglementaires sont adressés au pétitionnaire, mais peuvent également l'être aux services instructeurs et au Préfet, en particulier pour les projets.

6.1 Publication d'un communiqué de presse :

Chaque collégiale fait l'objet d'un communiqué de presse, avec des résumés des avis et décisions, les statistiques à la date de la collégiale et 2 fois sur 3 une note de « doctrine » (« les points de vue de la MRAe sur... ») constituant progressivement un référentiel méthodologique à vocation pédagogique) sur les thématiques abordées et illustrées par les dossiers traités. La MRAe teste l'insertion d'un « coup de zoom » sur les bons exemples qu'elle souhaite mettre en avant. Cette pratique devrait se généraliser en 2019.

Ainsi, la MRAe donne régulièrement son point de vue¹² sur des éléments de doctrine, élaboré en collégialité et publié sur son site internet. Ces éléments concernent notamment : les attentes et recommandations de la MRAe sur les dossiers par thématiques : consommation d'espaces, valorisation de friches industrielles, prise en compte des émissions de GES... ; mais aussi les constats sur les carences récurrentes des dossiers à la fois sur le fond : absence de véritables solutions alternatives, analyse de la compatibilité avec les documents d'urbanisme supra, etc et sur la forme : ajout de schémas explicatifs ou de photos pour rendre le dossier plus compréhensible au public.

6.2 Les « points de vue » produits à ce jour :

Les « points de vue » de la MRAe ont été élaborés en collégialité à l'occasion de l'examen des dossiers en commission. Ils figurent dans le document intitulé : **Les « points de vue » de la MRAe Grand Est - Référentiel à vocation pédagogique pour les porteurs de plans-programmes ou de projets dans l'élaboration de leurs évaluations environnementales.** Ce document sera régulièrement remis à jour et publié sur le site internet de la MRAe.

6.3 Organisation de réunion bilans/débats avec les acteurs du territoire :

Un des enjeux de la MRAe est de faire connaître ses avis et décisions, à la fois pour en faciliter et consolider leur élaboration, mais aussi avec un objectif de pédagogie vis-à-vis de ses interlocuteurs.

Pour cela, conjointement avec la DREAL, elle intervient régulièrement auprès :

- x des Préfets, en bilatérale annuelle et collectivement en comité d'action régional (CAR) ;
- x des Directions Départementales des Territoires (DDT) lors d'une réunion annuelle avec chaque DDT et une réunion avec l'ensemble des DDT ;
- x des commissaires enquêteurs lors des réunions organisées par les compagnies et par la DREAL ;
- x des bureaux d'études et les collectivités (2 réunions en 2018, sur la forme d'un trilogue : pétitionnaire, prestataire et MRAe/DREAL) ;

¹² Voir en annexe 2

- x des associations, en liaison avec Grand Est Environnement ; de la presse, avec une conférence de presse et différentes interview.

À cette fin, des réunions régulières sont organisées pour présenter les membres de la MRAe et son fonctionnement. L'enjeu est de valoriser ses éléments de doctrine et ses communiqués de presse, mais aussi de partager un retour d'expériences sur ce qui va bien et ce qui ne va pas.

Rencontres avec les bureaux d'études et les collectivités

Le 18 septembre à Strasbourg et 22 octobre 2018 à Metz ont eu lieu des journées d'échanges réunissant des bureaux d'études (Atelier des territoires, Biotope, Ecolor, OTE...), des agences d'urbanisme (ADEUS, ATIP...) et des collectivités (EMS, Grand Reims...). Ces journées ont été organisées conjointement par les services de la DREAL et la MRAe Grand Est.

Ces rencontres ont été des moments de discussion privilégiée entre les porteurs de projet et l'Autorité environnementale (MRAe et instructeurs DREAL).

Il leur a été présenté l'organisation récente du fonctionnement DREAL/MRAe et des axes d'amélioration portant sur des thématiques jugées prioritaires par la MRAe (consommation foncière, bilan des émissions de GES dans les documents d'urbanisme, etc ...)

Le format choisi a permis des échanges nourris et intéressants. Les personnes présentes ont apprécié de pouvoir interagir en direct avec les instructeurs, les modalités d'instruction des dossiers offrant peu de possibilités d'échanges dans la pratique.

Par ailleurs, la MRAe a interrogé certains acteurs de l'évaluation environnementale pour connaître leurs attentes et les difficultés rencontrées (interviews ci-après).

Interview de Jean Pierre Gadon, Président de la Compagnie Régionale des Commissaires-enquêteurs de Champagne Ardenne (CRCECA)

A votre avis, comment les commissaires-enquêteurs ont-ils intégré les avis de l'Autorité environnementale?

Les commissaires-enquêteurs (CE) ont parfaitement intégré dans leurs enquêtes les avis de l'Autorité Environnementale.

Ce sont pour eux de précieux documents, clairs et synthétiques qui vont à l'essentiel et qui permettent aux CE d'avoir immédiatement une vision du projet et de percevoir facilement les enjeux environnementaux.

La compréhension du dossier, notamment sur les points techniques et scientifiques est améliorée grâce à ces avis et, pour les CE les demandes de précisions à destination du maître d'ouvrage, en amont de l'enquête et en cours d'enquête, en sont facilitées.

Les commissaires-enquêteurs ont-ils des attentes particulières par rapport à ces avis, comment ces avis pourraient-ils être améliorés ?

Les commissaires-enquêteurs, s'ils portent en général des jugements très positifs sur ces avis souhaitent que ces avis soient bien structurés. Ils souhaiteraient, par ailleurs, suite aux avis émis par la MRAe avoir connaissance des suites apportées par le porteur de projet à des demandes d'améliorations des projets et seraient partisans que la MRAe puisse éventuellement donner un deuxième avis.

Interview d'un membre associé de la MRAe

André Van Compernelle : membre associé
de la MRAe Grand Est depuis 2016
et qui vient de renouveler son mandat.



Quels enseignements avez-vous tirés de ces 3 années d'expérience ?

La charge de travail n'a pas diminué, loin s'en faut. Le bon côté, c'est que ça nous a obligés à rechercher plus d'efficacité, plus de rationalité. Un exemple parmi d'autres, ce que nous appelons, pompeusement certes, les notes de doctrine, sont un bel outil que peuvent se partager les bureaux d'études, les instructeurs DREAL et la MRAe bien entendu.

Comment travaillent les membres de la MRAe ?

Il est toujours facile de travailler avec des gens passionnés qui partagent le même esprit d'ouverture.

Aucun d'entre nous ne s'érige en juge, il y a une priorité commune, l'amélioration des projets ; les actions entreprises - rencontres avec les collectivités, les porteurs de projets, avec les bureaux d'étude - vont dans ce sens.

Quelles sont les enjeux pour la MRAe ?

Il faut mieux se faire connaître, non pas pour flatter notre ego, mais pour faire passer nos messages de bonne prise en compte de l'environnement. Chacun à son niveau y gagnera en efficacité.

Qu'est ce qui est le plus irritant ?

Une soumission au cas pas cas dont aucune question ne trouve de réponse lors de l'avis.

Que faudrait-il pour favoriser une prise en compte optimale de l'environnement ?

Que chaque décideur fasse sienne cette phrase que l'on prête parfois à Saint Exupéry : « Nous n'héritons pas de la terre de nos ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants », je sais, je rêve.

Vous êtes également commissaire enquêteur et élu d'une commune de près de 7 000 habitants, à ce titre quel message vis-à-vis des porteurs de projet vous paraît le plus important ?

L'évaluation environnementale, ce n'est pas une punition, c'est un très bon moyen de mieux connaître sa commune et c'est au final, même si cela semble paradoxal, du temps de gagné.

7 Résumé

En mai 2016, la Mission régionale d'autorité environnementale du Grand Est (MRAe) était installée. Avec l'appui efficace des agents et services de la DREAL Grand Est qui sont placés sous son autorité, la MRAe a pu répondre à l'enjeu que constituait l'élargissement considérable de son périmètre au fil des années : 123 dossiers en 2016 (27 avis et 96 décisions après examen au cas par cas sur les plans et programmes), 489 en 2018 (84 avis et 291 décisions sur les plans-programmes, 114 avis sur les projets).

Cette montée en puissance a été réalisée sans remise en cause de ses principes fondamentaux : une collégialité et une pluralité garante de la qualité de son expertise et de la neutralité de ses avis et décisions, le respect des délais imposés par la réglementation et l'absence d'avis ou de décisions tacites.

Mieux, l'engagement fort de la MRAe Grand Est en faveur de l'appui aux porteurs de projets – collectivités, acteurs économiques – ou leurs bureaux d'études, s'est traduit en 2018 par de nouvelles actions. Ainsi, les rencontres organisées à Metz ou Strasbourg, ont réuni à chaque fois plus de 50 représentants des collectivités ou des bureaux d'études. Nous avons eu des échanges nourris pour connaître leurs difficultés et présenter nos attentes. Ces attentes s'expriment dans une trentaine de « points de vue » de la MRAe, qui constituent un référentiel pédagogique établi grâce aux 3 premières années de retours d'expérience de l'analyse des dossiers. Ces éléments sont désormais synthétisés dans un recueil (annexé à ce bilan) et accessibles plus aisément sur Internet.

Les efforts ont également porté sur l'information du public, ou de ses relais d'information comme la presse, avec non seulement la production de communiqués de presse réguliers sur les principaux dossiers, mais aussi des rencontres directes avec les journalistes lors de conférences de presse ou d'interview. La bonne information du public sur les enjeux environnementaux des projets et plans/programmes qui lui sont soumis reste la priorité de la MRAe Grand Est.

La MRAe est désormais reconnue dans le paysage environnemental de la Région Grand Est, avec de nombreuses références à nos avis dans les médias, des rencontres avec les décideurs, les porteurs de projets... De plus en plus, nos recommandations sont prises en compte par les projets, à toutes les étapes de leur réalisation : conception (bureaux d'études et porteurs de projets), instruction technique par l'administration (inspections environnementales), consultation du public (commissaires enquêteurs), autorisation (collectivités, Préfets) et réalisation finale (porteurs de projets). C'est un progrès au bénéfice actuel de tous mais aussi des générations futures.

D'une simple obligation procédurale au moment de sa création, les avis de la MRAe Grand Est apporte aujourd'hui une réelle plus-value environnementale aux territoires de la région et à tous ses acteurs.



Mission régionale d'autorité environnementale

Grand Est

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/grand-est-r5.html>