



Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté

Rapport d'activité 2017 de la MRAe Bourgogne - Franche - Comté



Crédits photos : Hervé RICHARD – MRAe Bourgogne-Franche-Comté

Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de Bourgogne – Franche – Comté Rapport d'activité 2017

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/programmes¹ 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.

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) exercent cette compétence sur les évaluations environnementales de tous les plans/programmes, ainsi que pour certains projets. 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'État², 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.

¹ 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

² 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.

Projets

Les MRAe se sont 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.

La décision n°400559 du 6 décembre 2017 du Conseil d'État statuant en contentieux, a annulé une partie du décret n°2016-519 du 28 avril 2016 en tant qu'il maintient la désignation du préfet de région en qualité d'autorité compétente de l'État en matière d'environnement.

Les conséquences à en tirer impacteront les MRAe durant l'exercice 2018.

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 part³.

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 européenne⁴ transposées en droit français⁵. Le droit français a été profondément modifié en 2016 par les dispositions de l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016⁶, et par les décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016⁷.

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 associés⁸ nommés pour une durée de trois ans renouvelable par la ministre chargée de l'environnement.

³ En référence aux deux catégories de critères de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

⁴ 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 »).

⁵ 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.

⁶ 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

⁷ 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

⁸ 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 ont été nommés :

Philippe DHÉNEIN, Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des Forêts, membre permanent et président de la MRAe ;
Hubert GOETZ, Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des Forêts, membre permanent ;
Jean-Pierre NICOL, Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des Forêts, membre permanent suppléant ;
Colette VALLÉE, Cadre Fonction Publique retraitée et commissaire enquêteur, membre associé ;
Hervé RICHARD, Chercheur CNRS, membre associé ;
Gudrun BORNETTE, Chercheur CNRS, membre associé suppléant (n'a pas été mobilisée et devrait prochainement être remplacée)



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 conseil général de l'environnement et du développement durable (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 fonctionnelle⁹ 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.

⁹ 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).

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'environnement¹⁰, placés sous l'autorité fonctionnelle de leur président. 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 collégalement, 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. 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.

Les présidents des MRAe informent le président de l'Ae des dossiers 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 s'était formellement installée le 26 mai 2016. Elle dispose depuis d'un local équipé de matériel informatique et mobilise une salle de réunion selon ses besoins, au 57 rue de Mulhouse à Dijon.

¹⁰ 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.

Le second semestre 2016 avait permis de roder, voire d'ajuster à la marge, les modalités de fonctionnement de la MRAe notamment pour ce qui concerne les relations avec la DREAL et tout particulièrement son pôle environnemental (faisant l'objet d'une convention passée en juin 2016). Un premier bilan de cette convention a pu être dressé fin 2016 et a été présenté au comité technique de la DREAL du 24 janvier 2017, sans soulever d'observations. L'objectif de minimiser les impacts de la réforme sur les processus internes à l'équipe mise sous autorité fonctionnelle a pu être atteint, malgré quelques tensions ponctuelles induites par le plan de charge dans un contexte de vacances de postes, réglé en 2017. Cette période a également permis de partager les objectifs assignés à l'évaluation environnementale des plans et programme entre les membres de la MRAe et l'équipe du pôle évaluation environnementale de la DREAL.

Cette situation a été consolidée pendant le reste de l'année 2017 à l'occasion des travaux de la MRAe et de ses échanges réguliers avec la DREAL et le mode de fonctionnement est maintenant stabilisé.

Par ailleurs, le président de la MRAe a rencontré les directeurs de DDT le 23 novembre 2017 pour un échange sur les contributions que ces directions apportent dans la préparation des avis et décisions. Dans une même optique, l'équipe du pôle évaluation environnementale de la DREAL avait mené en 2017 un travail de rencontres et d'échanges inter-services avec chaque DDT et l'ARS. Enfin, la MRAe et la DREAL ont rencontré l'ARS le 11 mai 2017, pour échanger sur la forme et la prise en compte des avis de cette agence, en particulier sur la thématique santé et environnement.

Les points clés du processus de travail organisé entre les membres permanents ou associés de la MRAe et le pôle 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 que lui ont transmis les demandeurs et auquel les membres de la MRAe ont accès ;
- une forme des avis et décisions adaptée au nouveau cadre, en 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, enrichie dans le courant de l'année 2017 d'une formule de rappel des obligations réglementaires des porteurs de dossiers en termes de rendu compte des suites données aux avis ;

Au plan national, outre des réunions semestrielles regroupant toutes les MRAe, un réseau a commencé à fonctionner pour permettre le partage d'une culture commune entre membres permanents comme membres associés. Plusieurs chantiers¹¹ ont été ouverts afin de progresser dans l'harmonisation des productions et la cohérence des analyses entre les MRAe. Bourgogne-Franche-Comté s'est organisée pour être présente dans les divers groupes de travail à travers des membres permanents, des membres associés ou des agents du pôle environnemental de la DREAL.

¹¹ Des groupes de travail sur la consommation d'espace, sur les plans climats-air-énergie, sur la forme des avis et décisions

3 - Un bilan chiffré

La MRAe Bourgogne-Franche-Comté s'est réunie 20 fois en 2017, afin d'adopter 50 avis, dont 3 notes de cadrage préalable, et de statuer sur 127 dossiers soumis à l'examen au cas par cas.

L'organisation mise en place, avec le recours à la délégation, parfois à une e-délibération, ou encore à des avis ciblés lorsque le caractère limité des enjeux le permettait, a permis de respecter scrupuleusement les délais de publication sur le site national des MRAe, sans que des avis ou décisions tacites ne soient constatés.

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

	Départements	CC	PLU	PLUi	SCoT	Autres	Total	
21	Côte d'or	2	4	1*	1*	1	9	
25	Doubs	1	15+2**				16	+ 2**
39	Jura		4				4	
58	Nièvre	1	1				2	
70	Haute-Saône	1	1	2		3	7	
71	Saône-et-Loire		2+1**	1	1		4	+ 1**
89	Yonne	1	2		1*		4	
90	Territoire de Belfort						0	
25-70-90						1	1	
Total		6	29+3**	4	3	5	47	+ 3**

* 3 notes de cadrages (1 SCoT, 2 PLUi)

** 3 information retrait dossier

5 autres dossiers (2 SAGE, 2 règlements boisement, 1 plan gestion déchets BTP)

Les avis sur les plans et programmes ont concerné principalement des documents d'urbanisme :

- une élaboration de SCoT¹² (Bresse Bourguignonne en Saône-et-Loire)
- deux élaborations de PLUi¹³ (Pays de Lure et les Combes en Haute-Saône) et une révision allégée pour celui de la communauté urbaine du Creusot-Montceau (à Montchanin) ;
- un nombre significatif de révisions de POS valant élaboration des PLU (11)¹⁴ ;
- des élaborations (7) et des révisions (8) de PLU, la mise en compatibilité avec des projets (6) ;
- des Cartes Communales (6) élaboration ou révision ;

La population concernée par l'ensemble de ces documents d'urbanisme est de près de 170 000 habitants, la superficie couverte de 2400 km² environ.

Par ailleurs, la MRAe a adopté trois notes de cadrage préalable à des procédures de révision ou d'élaboration : deux SCoT (Grand Auxerrois et Dijonnais), ainsi que le PLUi du Grand Dijon, répondant aux sollicitations formelles des collectivités porteuses des dossiers.

- Enfin, la MRAe a également adopté des avis au titre du code de l'environnement pour :
- deux SAGE¹⁵ :Nappe du Breuchin (Haute-Saône) et Bassin de l'Allan (Doubs, Haute-Saône, Territoire de Belfort) ;
- deux règlementations de boisement en Haute-Saône ;
- un plan de prévention et de gestion des déchets du BTP en Côte d'Or ;

¹² Schéma de Cohérence Territoriale

¹³ Plan Local d'Urbanisme intercommunal

¹⁴ les plans d'occupation des sols existants devront avoir engagé leur transformation en plans locaux d'urbanisme avant le 27 mars 2017, sauf à devenir caducs

¹⁵ Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

Une analyse des 148 recommandations formulées dans les conclusions des 44 avis conduit à mettre en avant les thématiques les plus fréquemment mentionnées comme suit¹⁶ :

- Artificialisation des sols (23)
- Préservation de la biodiversité (18)
- Ressource en eau potable (17)
- Vision globale insuffisante par rapport aux documents de rang supérieurs (16)
- Zones humides (14)
- Maîtrise du processus d'évaluation environnementale (14)
- Assainissement (13)
- Transition énergétique (12)

Le tableau ci-dessous reprend les statistiques des 127 **décisions prises au titre de l'examen au cas par cas** :

			CC	PLU Élaboration	PLU Révision	PLU Rév. allégée / Mod.	Révision POS valant PLU	Mise en compatibilité	ZA (e)	ZA (rev)	AVAP
21	Côte d'or	12	1	4	1	1		1		1	3
25	Doubs	46	3	9	4	3	6	2	3	16	
39	Jura	17	2	1	1	1	2		7	3	
58	Nièvre	4	1	3							
70	Haute-Saône	9				1			3	4	1
71	Saône-et-Loire	12		3		2	2	1		1	3
89	Yonne	17		2	3		5	2	2	3	
90	Territoire de Belfort	10		4		1	1		1	3	
127	Total		7	26	9	9	16	6	16	31	7

Les décisions au cas par cas ont essentiellement porté sur des zonages d'assainissement (46+2), en notant une dynamique dans le département du Doubs (19), et des documents d'urbanisme (64+1 pour des PLU et 7 pour des cartes communales) avec une activité soutenue dans le Doubs (25+1), le Jura (14) et l'Yonne (14). Il y a eu également 7 AVAP (Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine) pour compléter le panorama des dossiers examinés.

Après analyse de tous les dossiers par la DREAL, 117 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. La plupart de ces décisions ont été prises par délégation à l'un des membres permanents de la MRAe, parfois après échange collégial.

Une majorité des dossiers concerne des territoires ruraux à faible dynamique démographique.

Seuls 10 dossiers de PLU ont fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale (soit 7,9 % des dossiers examinés), prise après délibération au sein de la MRAe sur la base des analyses produites par la DREAL. L'affirmation de la nécessité d'une démarche d'évaluation environnementale est fréquemment fondée sur le manque de vision globale du projet présenté par rapport aux documents de rang supérieur ; elle se repose également sur les enjeux de la maîtrise de l'artificialisation des sols et de la consommation d'espace, la préservation des zones humides et de la prise en compte des risques naturels. Les thématiques de la biodiversité, de la ressource en eau et de la transition énergétique 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 méritera d'être consolidé dans la durée.

¹⁶ La taille de l'échantillon appelle à une certaine prudence statistique mais illustre les tendances

Ces projets de documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale s'inscrivent dans des contextes urbains (1), de villes moyennes (2) ou en zone rurale (7) avec des niveaux d'études parfois insuffisants ou incomplets pour fonder un avis. La qualité des prestations du bureau d'études peut être en cause pour certains de ces dossiers avec des insuffisances ou des confusions méthodologiques qui ne sont pas imputables au commanditaire. Force est de constater que les prestations fournies peuvent ne pas être à la hauteur de ce que le commanditaire serait en droit d'attendre sans qu'il en soit complètement conscient. Dans d'autres cas la MRAe a été saisie avec des dossiers où les choix avaient été opérés par le maître d'ouvrage puis justifiés sans recherche d'alternative ou de solutions de moindre impact.

L'évaluation environnementale a pour finalité de poser les questions plus en amont, ce qui a pu conduire, après soumission à des évolutions positives des projets. Tout en étant conscient des charges et des délais complémentaires, le recours à une soumission a pu être un facteur d'amélioration.

La MRAe a été saisie de deux recours gracieux formés contre une décision de soumission à évaluation environnementale. Les dossiers complémentaires produits ont conduit à retirer la décision de soumission dans un cas et à la confirmer dans l'autre.

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.

4 - Quelques éléments qualitatifs

La MRAe a été amenée à examiner des évaluations en général de qualité moyenne ou satisfaisante, mais aussi insuffisante dans quelques cas. La mauvaise maîtrise du processus d'évaluation est la principale critique à formuler sur les dossiers examinés, avec une intervention tardive ou plaquée sur des décisions et choix déjà pris par ailleurs (notamment par agrégation à l'échelle d'un SCoT de choix déjà arrêtés au niveau communal). La MRAe a relevé des dossiers où les documents produits étaient insuffisants et ne permettaient pas à la démarche d'évaluation environnementale de jouer le rôle escompté dans l'élaboration du projet de plan/programme. Ce déficit d'étude¹⁷ nuit finalement au plan/programme correspondant.

La MRAe constate un discours assez stéréotypé¹⁸ dans les PADD de PLU dont les objectifs affichés sont pleins de bonnes intentions qui ne se retrouvent pas toujours dans les zonages et règlements et les projets sous-jacents.

La MRAe a examiné des documents intercommunaux qui peinent à dégager des priorités territorialisées à l'échelle communale. Le résultat ressemble plus à une compilation de priorités locales non hiérarchisées qu'à une démarche globale.

Les perspectives démographiques paraissent souvent ambitieuses, voire parfois peu réalistes. De fait les documents révisés affichent, en général, un ralentissement sensible de la consommation d'espace par rapport aux documents de planification antérieurs mais pèchent trop souvent par une recherche encore insuffisante de modération, notamment par des formes d'habitat plus denses dans les zones rurales et périurbaines. Les densités de logements nouveaux pourraient être plus fortes, même en zone rurale détendue. La MRAe souhaiterait que les dossiers de révision des plans d'urbanisme fassent apparaître plus explicitement les évolutions envisagées en les localisant par rapport aux enjeux environnementaux.

¹⁷ Dont la MRAe n'est pas toujours en mesure de l'imputer au maître d'ouvrage de l'étude ou au prestataire

¹⁸ Dans un dossier le PADD était le copier-coller d'une commune voisine dont le nom figurait encore dans le corps du texte !

La prise en compte des enjeux de lutte contre le changement climatique et de la transition énergétique apparaît souvent marginale. Lorsque l'intention de prendre en compte cet enjeu est évoquée, les prescriptions opérationnelles ne sont pas forcément au rendez-vous.

Les enjeux de santé – environnement ne trouvent pas toujours leur juste place, y compris lorsque des dispositions réglementaires locales ont fixé des seuils.

Au titre de l'environnement naturel, les questions d'identification et de protection des zones humides sont les plus souvent abordées, devant les autres enjeux de préservation de la biodiversité qui bénéficient ou non¹⁹ d'un cadre réglementaire formel (ZNIEFF et Natura 2000). La principale faiblesse est dans la déclinaison territoriale pour les trames vertes et bleues (corridors à préserver) et le manque d'analyses complémentaires pour la délimitation précise des zones humides. Les démarches ERC²⁰ ne sont guère mises en avant. La MRAe a également été amenée à pointer des secteurs présentant une biodiversité intéressante, comme les « Pré-bois » du Jura, qui ne bénéficient pas d'une protection suffisante vis-à-vis de travaux agricoles mettant en cause leur équilibre et le paysage traditionnel.

Selon les secteurs géographiques, des points de vigilance sont à noter sur la question de la ressource en eau (quantitative mais aussi parfois qualitative) et de l'adaptation des systèmes d'assainissement aux besoins futurs.

Enfin, la MRAe a formulé quelques remarques à caractère plus méthodologique sur l'évaluation et le suivi des plans/programmes.

Pour les **zonages d'assainissement**, la MRAe relève une **disproportion entre l'entropie administrative de la procédure d'examen au cas par cas et les véritables enjeux**, en particulier dans les communes les plus rurales. Aucun cas de soumission à évaluation environnementale ne se justifiait, au vu des dossiers présentés. Pour autant, les moyens humains consacrés tant à la production des dossiers qu'à leur instruction par les services (DREAL et Agence Régionale de Santé, lorsqu'elle doit être formellement consultée) le sont au détriment de la prise en compte d'enjeux environnementaux plus importants dans d'autres dossiers.

La MRAe suggère une inversion de la charge de la preuve, en préconisant qu'un avis tacite emporte exonération d'évaluation environnementale. En fin d'exercice, des dossiers de modifications de PLU, en général sans enjeux majeurs pour l'environnement ont été transmis, faisant suite à une décision jurisprudentielle. Là encore, il serait souhaitable que la réglementation ne le pérennise pas, car le traitement de ce type de dossier sous contrainte de moyens se ferait au détriment d'autres dossiers où des enjeux majeurs sont présents.

Soucieuse d'avoir la visibilité sur les suites données à ses avis, la MRAe a questionné par courriel les porteurs des dossiers examinés en 2016. Pour 24 avis adoptés, 9 réponses formelles ont été données. Deux sont très complètes et précisent ce qui a été retenu dans le document approuvé SCoT du Haut-Jura (39) et PLU de Giromagny (90). Dans trois autres cas la prise en compte a été partielle et justifiée, enfin trois dossiers sont encore en gestation. La MRAe a pris connaissance avec intérêt de ces retours qui lui permettent d'apprécier les effets directs de son intervention.

Au-delà de ces retours la MRAe constate que la dimension pédagogique du dispositif d'autorité environnementale a progressivement des effets positifs sur la prise en considération des enjeux environnementaux par les porteurs de projet et les bureaux d'étude.

Pour les dossiers examinés en 2017, le processus de notification a explicitement rappelé l'obligation d'informer l'autorité environnementale des suites réservées à son avis.

¹⁹ Comme certains lacs ou les « pré-bois » franc-comtois.

²⁰ Eviter, Réduire, Compenser

S'agissant des dossiers soumis à évaluation environnementale, suite à une décision au cas par cas, la MRAe a en général noté des évolutions positives lors de la présentation des dossiers pour avis. Le porteur du dossier s'est astreint à reprendre les considérant de la soumission et à y répondre, parfois par une évolution du dossier, le plus souvent par des justifications ou compléments d'études, lorsqu'il ne souhaite pas remettre en cause ses orientations. Pour autant cette appréciation positive sur les améliorations doit être pondérée lorsqu'il s'agit d'une petite commune s'appuyant sur un bureau d'études fragile ou peu présent, un accompagnement « pédagogique » serait pertinent.

5 - Communication

Le bilan d'activité 2016 de la MRAe-BFC a donné lieu à une présentation aux médias, reprise par un grand quotidien dijonnais.

Par ailleurs son président a participé à une conférence de presse organisée à Paris pour présenter le rapport d'activité de l'ensemble des autorités environnementales.

L'action de la MRAe a également été présentée aux directeurs des huit directions départementales des territoires (DDT) avec un bilan d'activité proche de la fin d'exercice, 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.

Des échanges ont lieu avec la compagnie des commissaires enquêteurs de Bourgogne à l'occasion de leur journée d'études annuelle. Préalablement la DREAL avait conduit une enquête de perception auprès de l'ensemble des commissaires enquêteurs de Bourgogne-Franche-Comté. Le retour de leur part est très positif sur l'utilité des avis et décisions pour orienter leur diligence ou répondre aux questions du public. Il est envisagé de renouveler ou d'étendre ce type d'échanges. La MRAe a reçu, à leurs demandes, des associations à vocation environnementales. L'une FNE (France Nature Environnement), pour un échange de portée générale sur le rôle de la MRAe, l'autre de portée locale sur un dossier de révision de PLU.

Ce type d'échanges contribue à promouvoir le rôle d'expertise, mais aussi les garanties d'indépendance de la MRAe vis-à-vis des porteurs de projet comme de l'autorité administrative.

6 - Aspects matériels et humains

Le fonctionnement initial avait pâti des questions organisationnelles mal anticipées sur les moyens de travail à distance et le transfert des dossiers et fichiers, entre autres. La période de rodage a permis de stabiliser les modalités. De ce fait l'année 2017 peut être considérée comme représentative, y compris en intégrant les évolutions du cadre réglementaire ou les conséquences des décisions juridictionnelles.

La MRAe est restée vigilante à organiser son activité en impactant le moins possible les moyens de la DREAL. Les échanges intervenus sur la mise en œuvre de la convention de mise à disposition ont permis de mesurer les impacts (positifs ou négatifs) de la réforme sur les cadres et l'équipe de chargés de mission, en partant du mode relationnel établi avec la MRAe et ses membres. Par exemple, le fait que le potentiel d'instruction était limité par des vacances de postes a été intégré dans l'organisation, face à une activité dont la volumétrie s'est avérée irrégulière et en tendance croissante et des délais contraints à respecter.

Cela a conduit à une implication beaucoup plus forte des membres permanents par rapport à ce qui avait été initialement envisagé. Une évaluation des moyens engagés par le CGEDD conduit à une fourchette de 0,4/0,5 ETP pour le président et de 0,3/0,4 ETP pour un membre permanent, auxquels il convient d'ajouter la mobilisation d'une assistante de catégorie B qui consacre une

part significative de son activité²¹ aux deux MRAe relevant de la MIGT de Lyon. Les deux membres associés sont régulièrement mobilisés avec un partage des dossiers au titre de «réfèrent».

Un point sur la mise en œuvre de la convention de mise à disposition des agents du pôle environnemental la DREAL a permis de mesurer les impacts (positifs ou négatifs) de la réforme sur les cadres et chargés d'études, en partant du mode relationnel constaté avec la MRAe et ses membres.

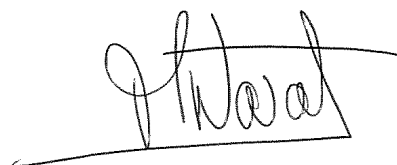
La MRAe tient à saluer l'efficacité du système national de mise en ligne et la disponibilité de l'équipe de la mission communication du CGEDD.

Les membres associés, volontaires et enthousiastes face aux responsabilités qui leur sont confiées, souhaitent faire part de leur relative insatisfaction vis-à-vis du cadre contractuel qui leur est appliqué. Ceci les interroge sur la reconnaissance que leur porte le niveau administratif national (versements indemnitaires tardifs) de leur engagement.

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 Philippe DHÉNEIN et adopté suite à la réunion du 20 décembre 2017,
après échanges électroniques.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Novat', written over a horizontal line.

Monique NOVAT

²¹ Estimé à 80 % au dernier trimestre 2016 qui correspondait à la fin de la période de rodage avec une tendance à la diminution. Estimé entre 0,6 et 0,75 ETP pour 2017 selon volumétrie saisonnière de l'activité.