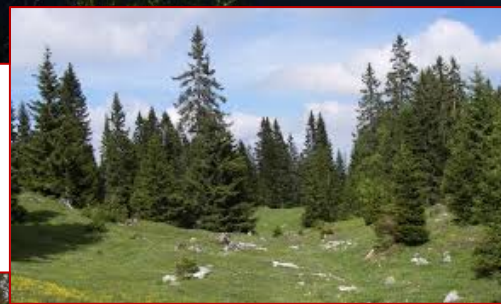
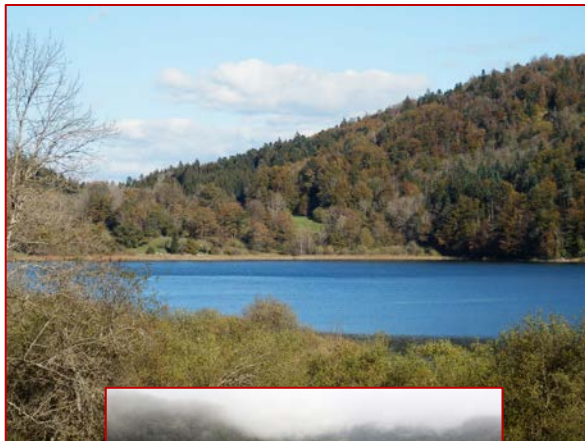




Mission régionale d'autorité environnementale  
Bourgogne – Franche-Comté

# Rapport d'activité 2016 de la MRAe Bourgogne – Franche-Comté



# Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de Bourgogne – Franche – Comté Rapport d'activité 2016

*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.

La formation d'autorité environnementale (Ae) et les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) du 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'État<sup>2</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> 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**

Pour les projets, la compétence de l'Ae n'a pas été modifiée<sup>3</sup>.

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.

### **Les avis d'autorité environnementale**

Les avis d'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 présentation (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 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 publics** : 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.

---

<sup>3</sup> - lorsque le ministre chargé de l'environnement est l'autorité chargée, au titre de l'une de ses compétences ministérielles, de prendre la décision d'autorisation du projet ou de la proposer au gouvernement ;

- lorsque le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire du projet est l'État, représenté par un service dépendant de ce ministre, ou un établissement public placé sous sa tutelle.

Cette compétence s'étend à tous les projets d'un programme d'opérations fonctionnellement liées, dès lors que l'un des projets de ce programme relève d'une décision prise par le ministre chargé de l'environnement ou proposée par ses soins au gouvernement et à tous les projets nécessitant plusieurs décisions administratives, dès lors que l'une d'elles relève de la compétence de ce ministre ou est proposée par ses soins au gouvernement.

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 d'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 d'une « autorité compétente en matière d'environnement » 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'échelonne 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 la ministre chargée 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 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, Fonctionnaire retraitée et commissaire enquêteur, membre associé ;

Hervé RICHARD, Chercheur CNRS, membre associé ;

Gudrun BORNETTE, Chercheur CNRS, membre associé suppléant.



Crédits photo : MRAe Bourgogne Franche-Comté

### **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 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.

<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).

## **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. 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. 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 - La phase de mise en place**

Afin d'anticiper autant que possible la réforme, des réflexions préalables à la publication du nouveau cadre réglementaire ont été conduites à l'initiative du Président de l'Ae, en lien avec les administrations centrales concernées. Les présidents pressentis des futures MRAe y ont été associés.

La MRAe de Bourgogne – Franche – Comté s'est formellement installée 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.

---

<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.

La période entre l'installation et les premières décisions puis avis à délibérer a été mise à profit pour caler le processus de fonctionnement, tant en interne à la MRAe, avec les modalités de délibération et de délégation éventuelle, qu'avec la DREAL, par le biais d'une convention de mise sous autorité fonctionnelle du président de la MRAe des agents intervenant dans l'instruction des dossiers soumis à avis ou décision de la MRAe.

Après des concertations internes avec les agents et les cadres du pôle évaluation environnementale, cette convention a été soumise au comité technique de la DREAL qui a émis un avis le 28 juin 2016. La MRAe a ensuite délibéré sur cette convention avant sa signature effective. Les représentants du personnel ont demandé qu'un bilan soit réalisé après un semestre de fonctionnement. Ce bilan sera présenté au comité technique du 24 janvier 2017.

Une présentation de la réforme a été faite aux Préfets en comité de l'administration régionale du 20 mai 2016 et aux directeurs départementaux des territoires durant le mois de mai. Cette période de mise en place a également permis d'organiser des échanges sur le fond, entre les membres et avec le service instructeur de la DREAL, à partir de dossiers qui avaient été précédemment adoptés. Les notes d'enjeu et le guide d'instruction ont été présentés aux membres de la MRAe. L'objectif de minimiser les impacts de la réforme sur les processus internes à la DREAL a pu être atteint.

Un tableau de suivi partagé avec la DREAL a permis de planifier les premières délibérations sur des avis ou décisions à intervenir pendant l'été. Le rodage des modalités de transfert de dossiers a été plus compliqué, du fait de la taille des fichiers informatiques en cause. Il a fallu plusieurs semaines pour stabiliser le dispositif avec les membres associés, grâce à un outil paramétré à cette fin (ALFRESCO).

La forme des avis et décisions a été adaptée au nouveau cadre, en s'inspirant des travaux du réseau 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 a été 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.

La notification des avis et décisions a été prise en main par la MRAe dans le courant du mois de septembre.

Au plan national, outre une réunion regroupant toutes les MRAe, sous la présidence de la ministre, un réseau a commencé à fonctionner pour permettre le partage d'une culture commune entre membres permanents comme membres associés. Un premier séminaire a eu lieu le 1<sup>er</sup> décembre 2016, d'autres sont d'ores et déjà planifiés en 2017. À noter que les MRAe d'Auvergne – Rhône – Alpes et de Bourgogne – Franche – Comté ont participé à une journée commune de formation le 3 novembre avec des cadres des deux DREAL et des intervenants extérieurs du commissariat général au développement durable (CGDD) et de directions départementales des territoires (DD), organisée par le centre de valorisation des ressources humaines (CVRH) de Mâcon.

### **3 - Un bilan chiffré**

La MRAe Bourgogne – Franche – Comté s'est réunie 14 fois (dont une fois par téléconférence) afin de formuler 24 avis et de prendre 84 décisions sur des 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	Avis PLU/CC	Avis PLUi	Avis SCOT	Total
21	4			4
25	5		1	6
39	1		1	2
58	1	1		2
70		1		1
71	2			2
89	1			1
90	3			3
25-39			1	1
45-89			1	1
58-89			1	1
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>24</b>

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

- une seule carte communale (liée à une AVAP<sup>12</sup>) ;
- un nombre significatif de révisions de POS valant élaboration des PLU (5)<sup>13</sup> ;
- un PLU intercommunal valant SCoT<sup>14</sup> et 4 SCoT.
- L'avis sur le SCoT montargois a été étroitement articulé avec celui donné par la MRAe Centre – Val de Loire (1 commune dans l'Yonne et 84 dans le Loiret).

La population concernée par l'ensemble de ces documents est de 208 721 habitants, la superficie couverte de 4815 km<sup>2</sup>.

Une analyse des 77 recommandations formulées dans les conclusions des 24 avis conduit à mettre en avant les thématiques les plus fréquemment mentionnées comme suit<sup>15</sup> :

- Zones humides (11) ;
- Processus d'évaluation et de suivi du document (10) ;
- Transition énergétique et lutte contre le changement climatique (8) ;
- Assainissement (8) ;
- Ressource en eau (7) ;
- Artificialisation des sols (7) ;
- Biodiversité (6) ;
- Risques naturels (5).

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

Départements	PLU	CC	Zonage Ass.	AVAP	Projet/PLU	Charte Forêt	Total
21	3	2	5	2			12
25	11		3		1		15
39	5	1	26				32
58							0
70			2				2
71	5		2		2		9
89	4		3	1	1		9
90	2	1	1				4
25-39							0
45-89							0
58-89							0
Morvan						1	1
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>42</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>84</b>

<sup>12</sup> aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP)

<sup>13</sup> les plans d'occupation des sols existants devront avoir été transformés en plans locaux d'urbanisme avant le 27 mars 2017, sauf à devenir caducs

<sup>14</sup> schéma de cohérence territoriale (SCoT)

<sup>15</sup> la faiblesse de l'échantillon appelle à une prudence statistique



Les décisions au cas par cas ont essentiellement porté sur des zonages d'assainissement (42), en notant une surreprésentation du département du Jura (26) qui comble son retard en la matière, et des documents d'urbanisme (30 PLU et 4 cartes communales) avec une activité soutenue dans le Doubs (11). Il y a eu également 4 mises en compatibilité de documents d'urbanisme, suite à des déclarations de projet, 3 AVAP et la Charte Forestière du Morvan pour compléter le panorama des dossiers examinés.

Après analyse de tous les dossiers par la DREAL, 80 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 considérants 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 forte majorité des dossiers concerne des territoires ruraux à faible dynamique démographique.

Seuls 4 dossiers de révision de PLU ont fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale, prise après échange au sein de la MRAe sur la base des analyses produites par la DREAL. Dans 3 cas sur 4, les thématiques nécessitant un approfondissement concernent la préservation des zones humides et 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. Toutefois la faiblesse et la spécificité de l'échantillon conduisent à être prudent quant à l'interprétation.

Ces projets de révision de PLU s'inscrivent dans des contextes urbains (1) ou périurbains (3) avec des niveaux d'études parfois insuffisants ou incomplets pour fonder un avis (2 cas sur 4).

La MRAe a été saisie d'une demande d'explication sur un avis SCoT par le bureau d'études concerné et sur un avis PLU par une association naturaliste opposée à un projet local. Un recours gracieux a été formé contre une décision de non soumission à évaluation environnementale, recours rejeté après délibération car reçu hors délais et qui, de plus, ne portait pas réellement sur la décision de la MRAe mais sur le projet de la commune (zonage d'assainissement emportant création d'une station d'épuration).

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** (avec des précautions liées à la faible représentativité de l'échantillon)

La MRAe a été amenée à examiner des évaluations en général de qualité satisfaisante. La mauvaise maîtrise du processus d'évaluation est la principale critique à formuler sur certains dossiers, 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 pu noter quelques cas où les livrables 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'étude<sup>16</sup> nuit finalement au plan/programme correspondant

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

---

<sup>16</sup> Dont la MRAe n'est pas en mesure de l'imputer au maître d'ouvrage de l'étude ou au prestataire

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 de la consommation d'espace mais pèchent trop souvent par une recherche encore insuffisante de 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.

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 marquée, 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 non<sup>17</sup> d'un cadre réglementaire formel (ZNIEFF et Natura 2000).

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** (un dossier a concerné une commune de 18 habitants!). 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) le sont au détriment de la prise en compte d'enjeux environnementaux plus importants dans d'autres dossiers. La MRAe propose une inversion de la charge de la preuve, en préconisant qu'un avis tacite emporte exonération d'évaluation environnementale.

Ces premiers constats doivent être pris avec précautions et justifient d'un suivi sur un nombre plus important de dossiers. La question de la prise en compte des avis et des décisions de la MRAe dans les dossiers de plans/programmes devra également être abordée à l'avenir.

## 5 - Communication

La période des premiers mois de fonctionnement ne se prêtait pas à une communication active. La MRAe a été attentive à la formulation de ces avis et décisions, en veillant à leur lisibilité par les lecteurs potentiels (porteurs des projets de plan/programme, bureaux d'études, associations, public mobilisé dans les procédures administratives qui font suite aux avis et décisions). Une démarche plus proactive pourrait trouver sa place en 2017.

---

<sup>17</sup> Comme certains lacs ou les « pré-bois » franc-comtois.

## 6 - Aspects matériels et humains

Le fonctionnement initial a pâti des questions organisationnelles mal anticipées sur les moyens de travail à distance et le transfert des dossiers et fichiers, entre autres. Les ressources locales ont permis d'y palier ; la période de rodage ayant été l'occasion de tester de différentes solutions.

La MRAe a été vigilante à organiser son activité en impactant le moins possible les moyens de la DREAL. Un point sur la mise en œuvre de la convention de mise à disposition 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. 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 en croissance 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 imaginé. Une estimation des moyens engagés par le CGEDD conduit à une fourchette de 0,4/0,5 ETP pour le président et ce 0,3/0,4 ETP pour un membre permanent, auxquels il convient d'ajouter une assistante de catégorie B à temps partiel<sup>18</sup> dédiée 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 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 étaient confiées, souhaitent faire part de leur relative insatisfaction vis-à-vis du cadre contractuel qui leur a été proposé, très tardivement. La question de leur statut et de leur contrat a mis du temps à être stabilisée et aujourd'hui encore tout n'est pas réglé. Le constat de ce décalage dans le temps les interroge sur le manque d'anticipation, la lourdeur administrative et la considération que leur porte les fonctions supports centrales, au regard 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.

Délibéré à Dijon, le 19 janvier 2017

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



Philippe DHÉNEIN

<sup>18</sup> Estimé à 80 % au dernier trimestre qui correspondant 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 de l'activité.