



Mission régionale d'autorité environnementale

Bourgogne-Franche-Comté

Rapport d'activité 2018

de la MRAe Bourgogne - Franche - Comté



Crédits photos : Arnaud Bouissou (MTES/SG) et Hervé Richard (MRAe Bourgogne-Franche-Comté)

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

Rapport d'activité 2018

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.

Jusqu'en 2017, la formation d'autorité environnementale (Ae) et les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) exerçaient cette compétence sur les évaluations environnementales de tous les plans/programmes, ainsi que pour certains projets. Suite à la décision n°400559 du Conseil d'État le 6 décembre 2017, les avis d'autorité environnementale relatifs aux projets sont désormais proposés par des agents des services régionaux de l'environnement² aux MRAe.

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

Plans/programmes

L'Ae était, jusqu'en 2016, compétente sur une liste assez limitée de plans/programmes initialement définis par le décret n°2012-616 du 2 mai 2012. Tirant les conséquences de jurisprudences tant de la Cour de justice de l'Union européenne que du Conseil d'État³, 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.

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 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.

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

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.

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

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

- la MRAe est compétente pour tous les autres plans/programmes (la plupart des documents d'urbanisme notamment).

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

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

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

Projets

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

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

Les avis de l'autorité environnementale

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

Ils sont publics et s'adressent :

- à la personne responsable ou au maître d'ouvrage, généralement assisté d'un ou plusieurs bureaux d'étude, qui a conduit la démarche et qui a préparé les documents soumis à l'autorité environnementale ;

- au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information environnementale, afin de l'éclairer et lui permettre ainsi de prendre part plus facilement aux débats ;
- à l'autorité chargée d'approuver le projet ou le plan/programme à l'issue de l'ensemble du processus.

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

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

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

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

Les décisions de l'autorité environnementale

Pour certains projets ou plans/programmes, les autorités environnementales décident de soumettre ou non à évaluation environnementale des projets ou plans/programmes ne nécessitant pas d'emblée une évaluation environnementale mais relevant d'un examen au cas par cas. Les motivations de ces décisions concernant les plans et programmes s'appuient sur deux grands types de considérants : les caractéristiques de la modification du plan/programme, d'une part, les caractéristiques des incidences et des zones susceptibles d'être touchées, d'autre part⁴.

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 européenne⁵ transposées en droit français⁶. Le droit français a été profondément modifié en 2016 par les dispositions de l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016⁷, et par les décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016⁸.

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

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

⁵ 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 »).

⁶ 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.

⁷ 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

⁸ 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

Composition de l'Ae et des MRAe

Les autorités environnementales du CGEDD sont composées de membres permanents et de membres associés⁹ nommés pour une durée de trois ans par le ministre chargé de l'environnement et titulaires de contrats d'experts annuels.

En Bourgogne-Franche-Comté, la MRAe est composée en 2018 de :

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

Bruno LHUISSIER, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent suppléant (depuis septembre 2018) ;

Colette VALLÉE, cadre fonction publique retraitée et commissaire enquêteur, membre associé ;

Hervé RICHARD, chercheur CNRS, membre associé ;

Aurélie TOMADINI, maître de conférences en droit public, membre associé suppléant.



De gauche à droite : Hubert Goetz, Aurélie Tomadini, Monique Novat. Colette Vallée, Hervé Richard

La fonction des autorités environnementales

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

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

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

⁹ 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.

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 fonctionnelle¹⁰ vis-à-vis des organismes qui préparent, approuvent les projets, plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à leur avis ; **transparence** des différentes étapes d'élaboration des avis et des décisions ; **collégialité** proportionnée aux enjeux des dossiers.

Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MRAe

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

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

Les projets d'avis ou de décision des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement¹¹, placés sous l'autorité fonctionnelle de leur président. Toutefois, suite à la décision du Conseil d'État, pendant la période transitoire, ce principe d'autorité fonctionnelle ne s'appliquait pas formellement aux dossiers de projet ; mais cela l'a été en Bourgogne-Franche-Comté.

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

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

Ils sont délibérés selon des modalités convenues 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 ; pour les projets ce délai est de deux mois. L'examen au cas par cas et la prise de décision qui le clôt suivent les mêmes principes : pour les plans/programmes, ces décisions sont émises dans un délai de deux mois après saisine de la MRAe.

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

¹⁰ 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).

¹¹ 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.

2 – Un fonctionnement respectueux des principes posés par la réforme d'avril 2016

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

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

La présidente de la MRAe a rencontré les directeurs de DDT le 22 février 2018 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 a conduit en 2018 un travail de rencontres et d'échanges avec les unités départementales qui instruisent les autorisations des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) industrielles ou agricoles.

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, sauf pour les dossiers projets relevant de la procédure d'autorisation environnementale pour lesquels les membres de la MRAe ont un accès à la base de données Anaé ;
- une forme des avis et décisions prenant en considération les travaux du réseau national des MRAe et de l'Ae, avec un préambule commun à tous les avis et pour les décisions une mention générique sur les recours ;
- une note interne produite pour « tracer » les procédures dans une approche qualité. Dans le même souci de traçabilité, chaque réunion de la MRAe donne lieu à un compte rendu, adopté formellement par ses membres ;
- une notification des avis et décisions assurée par la MRAe, avec une formule de rappel des obligations réglementaires des porteurs de dossiers en termes de rendu compte des suites données aux avis ;

Au plan national, un réseau avait commencé à fonctionner en 2017 pour permettre le partage d'une culture commune entre membres permanents comme membres associés et des chantiers¹² menés afin de progresser dans l'harmonisation des productions et la cohérence des analyses entre les MRAe. En 2018, la prise en charge des avis sur les projets par les MRAe a réduit très fortement l'activité en réseau.

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

3 - Le bilan chiffré

La MRAe de Bourgogne-Franche-Comté s'est réunie 21 fois en 2018 à Dijon. Elle a émis 88 avis, dont 37 sur des plans/programmes (dont 1 note de cadrage préalable) et 51 sur des projets, et a statué sur 164 dossiers plans/programmes soumis à l'examen au cas par cas.

En 2018, compte tenu de l'augmentation du nombre de saisines avec la prise en charge des projets, la MRAe a décidé de ne pas rendre d'avis sur tous les dossiers contrairement à 2016 et 2017. 27 dossiers ayant des enjeux limités n'ont pas fait l'objet d'un avis.

Le recours à la délégation a été systématique pour les dossiers de « cas par cas » avec échange préalable entre les membres pour les décisions de soumission à évaluation environnementale et a concerné également 16 avis (la délégation permet de tenir les délais de publication et elle est précédée d'échanges électroniques entre les membres et le délégataire).

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

	Départements	CC	PLU	PLUi	SCoT	Autres	Total	
21	Côte d'or	1**	3+1**		1		4	+2**
25	Doubs		4+2**		1		5	+2**
39	Jura		5+2**				5	+2**
58	Nièvre		5			1	6	
70	Haute-Saône	1**	1**				0	+2**
71	Saône-et-Loire		6	2	1	1	10	
89	Yonne		2+1**	1*			3	+1**
90	Territoire de Belfort		5+1**				5	+1**
Total		2**	30+8**	2+1*	3	2	38	+ 10**

* 1 note de cadrage (PLUi)

** absence d'avis

2 autres dossiers (1 schéma cynégétique, 1 PCAET)

Les avis sur les plans et programmes ont concerné très majoritairement des documents d'urbanisme (36 sur 38) dont :

- trois élaborations de SCoT¹³ (Val de Saône-Vingeanne, Nord-Doubs, Chalonnais)
- deux élaborations de PLUi¹⁴ (Grand Chalon et Creusot-Montceau) ;
- des élaborations de PLU (24) et des mises en compatibilité par déclaration de projet (5) ;

Par ailleurs, la MRAe a adopté une note de cadrage préalable à une procédure d'élaboration d'un PLUi (communauté de communes de l'Aillantais - Yonne) répondant à la sollicitation formelle de la collectivité porteuse de ce dossier.

NB : Les 10 dossiers n'ayant pas fait l'objet d'avis concernent principalement l'élaboration de cartes communales ou de PLU, la révision de PLU, pour lesquels les enjeux environnementaux étaient faibles.

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

- un projet de plan climat air énergie territorial (PCAET) (Grand Chalon - 71) ;
- un schéma départemental cynégétique (Nièvre) ;

¹³ Schéma de Cohérence Territoriale

¹⁴ Plan Local d'Urbanisme intercommunal

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

	Départements	ENR**	Industries et carrières	déchets	boisements	lotissements ZAC entrepôts	Autres (***)	Total	
21	Côte d'or	8+1*	1+1*	2+1*		4	2	17	+ 3*
25	Doubs	4	2+1*				1	7	+ 1*
39	Jura	1	2+1*		1		2	6	+ 1*
58	Nièvre	2+1*	1	1*				3	+ 2*
70	Haute-Saône	1+1*	1		2			4	+ 1*
71	Saône-et-Loire	3+4*	1+1*				1	5	+ 5*
89	Yonne	6	2+1*	2*				8	+ 3*
90	Territoire de Belfort						1	1	
Total		25+7*	10+5*	2+4*	3	4	7	51	+ 16*

* Tacite – absence avis

** Énergies renouvelables = 20 projets éoliens, 11 photovoltaïques, 1 méthanisation

(***) Autres = Step, ligne électrique, élevage, voie verte, station sports d'hiver

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

- des projets de production d'énergie renouvelables (24 sur 51) dont 18 projets de parc éolien et 6 projets de parc photovoltaïque
- des projets de renouvellement, d'extension ou de création de carrière (8)
- des projets d'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF) (4)
- des projets d'aménagement de type ZAC ou lotissement (3)

Le tableau ci-dessous reprend les statistiques des 164 **décisions prises au titre de l'examen au cas par cas** :

		CC	PLU Élaboration	PLU Révision	PLU Modif.	Mise en compatibilité	Zon.Ass.	AVAP	
21	Côte d'or	33	3	2	5	9	9	5	
25	Doubs	50	3	5	4	29	1	7	
39	Jura	15	1	1		5	2	6	
58	Nièvre	2			1	1			
70	Haute-Saône	8				1	2	4	
71	Saône-et-Loire	16		2		6	3	5	
89	Yonne	19		6	1	5	1	6	
90	Territoire de Belfort	21		4	2	7		8	
	Total	164	7	20	13	63	9	45	7

Les décisions au cas par cas ont essentiellement porté sur des documents d'urbanisme (105 pour des PLU – élaboration, révision, modification ou mise en compatibilité - et 7 pour des cartes communales) avec notamment une activité soutenue dans le Doubs (42), et sur des zonages d'assainissement (45). Il y a eu également 7 AVAP (aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine) dont 5 en Côte d'Or.

Après analyse de tous les dossiers par la DREAL, 150 demandes au cas par cas ont été exonérées d'évaluation environnementale, compte tenu de la nature des enjeux et du faible impact du projet de plan ou programme. Toutefois, les considérant de la décision ont été rédigés pour attirer l'attention du porteur de projet sur les aspects nécessitant de la vigilance. Ces décisions ont été prises par délégation à l'un des membres permanents de la MRAe, parfois après échange collégial.

Seuls 14 dossiers ont fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale (soit 8,5 % des dossiers examinés), prise après échanges au sein de la MRAe sur la base des analyses produites par la DREAL. Il s'agissait d'un zonage d'assainissement, d'une carte communale et de 12 PLU, dont 4 mise en compatibilité par déclaration de projet. L'affirmation de la nécessité d'une démarche d'évaluation environnementale repose le plus souvent sur les enjeux de la maîtrise de l'artificialisation des sols et de la consommation d'espace, la préservation des zones humides et de la ressource en eau. Les thématiques de la biodiversité, de l'assainissement et de la prévention des risques naturels sont également présentes dans les motivations des décisions de soumission. Cette analyse qualitative s'appuie sur un nombre relativement réduit de décisions et avis et mérite d'être consolidée dans la durée.

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

Les avis sur plans et programmes

L'essentiel des avis émis par la MRAe concerne l'élaboration de PLU.

Les dossiers examinés affichent dans l'ensemble une qualité technique assez satisfaisante pour chacune des thématiques abordée séparément : habitats, faune, flore, risques, une approche insuffisamment poussée des sujets relatifs à l'eau et l'assainissement, et une approche assez superficielle des enjeux énergétiques, de changement climatique et de pollution de l'air, notamment de ceux liés aux transports qui nécessitent une approche supra-communale.

Le projet de territoire qui sous-tend le PLU s'appuie souvent sur des trajectoires de croissance excessives. De plus, il est peu justifié dans le dossier alors que c'est l'objet même du PLU et les variantes envisagées sont généralement très sommairement explicitées alors qu'elles sont au cœur de la question de l'évitement.

Compte tenu d'un nombre de SCOT arrêtés et approuvés encore réduit et de PLU très réduits, l'évaluation environnementale des PLU est difficile à apprécier pour ce qui concerne un enjeu majeur, celui de la consommation d'espace envisagée, induite par des scénarios de croissance de population et de développement d'activité. C'est sur cet enjeu de la consommation d'espace que portent en tout premier lieu les remarques de la MRAe.

La MRAe constate toujours un discours assez stéréotypé 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.

Consommation d'espace :

Les PLU affichent généralement un objectif ambitieux de réduction des espaces consommés par rapport au passé. Mais une lecture attentive des dossiers révèle assez fréquemment une sur-estimation de cette réduction, en jouant sur les dates de référence, en incluant dans les espaces comptabilisés comme urbanisés par le passé des lotissements autorisés mais non encore construits, ou en prenant ou non en compte les équipements publics (notamment les infrastructures) dans les consommations d'espace.

Habitat :

En l'absence de document supra communal, la trajectoire de population est déterminée par le maître d'ouvrage en référence aux trajectoires du passé pour la commune, en occultant assez souvent la période la plus récente au cours de laquelle la hausse de population a été moins soutenue que dans les années 1990-2010.

Les trajectoires sont donc le plus souvent excessivement optimistes, notamment dans les communes périurbaines. Elles sont assez fréquemment « laxistes » dans de très petites communes sans équipements et éloignées des services mais avec une forte demande pavillonnaire, en proximité de la frontière suisse par exemple. Cela va à l'encontre de la maîtrise de l'étalement urbain et de la consolidation des pôles d'attractivité secondaires dont la vitalité est indispensable à un bon maillage territorial des services.

Même si on constate une volonté de réduire l'étalement communal, de remplir prioritairement les dents creuses, avec une augmentation de la densité minimale prescrite, la consommation d'espace reste encore élevée.

Activité économique :

Là aussi, en l'absence de document supra communal (PLUi, SCoT), il est difficile de qualifier l'ambition affichée par chaque commune en termes de développement économique et de donner un avis sur la consommation d'espace qui en découle. Ceci d'autant plus que la comparaison au passé est souvent biaisée par des références inexacts ou présentées de manière complexe dans le dossier.

Enjeux environnementaux :

Les éléments liés aux habitats, à la faune et la flore sont en règle générale traités correctement et la volonté de minimiser les impacts est manifeste. Les actions de réduction et de compensation ne sont cependant pas toujours clairement distinguées et explicitées. Les mesures d'évitement, quant à elles, sont peu ou pas exposées, faute d'explicitation des variantes envisagées.

La définition des zones humides porte souvent à discussion.

Les risques sont, d'une manière générale, bien pris en compte.

Les enjeux de transport et de changement climatique induits par le projet urbain sont en règle générale peu abordés.

Les enjeux liés à la quantité et à la préservation de la qualité de la ressource en eau ainsi que les questions d'assainissement deviennent de plus en plus prégnants dans une région jusqu'alors plutôt épargnée. La MRAe est fréquemment conduite à mettre en avant le besoin d'études plus poussées sur le sujet pour vérifier que les capacités d'assainissement et la ressource en eau sont cohérentes avec le projet de développement de la commune, ou que les mesures d'adaptation annoncées sont effectivement réalisables. L'absence de document supra territorial est souvent un obstacle à une bonne prise en compte de ces enjeux qui nécessite de dépasser le cadre communal.

Les avis sur projets

La MRAe Bourgogne Franche-Comté a émis 51 avis, dont 18 sur des projets éoliens et 8 concernant des carrières, sur lesquels elle a choisi de conduire un bilan qualitatif.

Les projets de parc éolien

La MRAe a été saisie de 20 dossiers et a délivré 18 avis concernant au total 128 éoliennes dont la puissance potentielle totale avoisine 400 MW et la capacité de production annuelle 1000 GWh.

80% des dossiers sont situés dans trois départements (Yonne, Côte d'or, Doubs).

Les dossiers sont en règle générale de bonne qualité, ils ont été travaillés dans le temps et des variantes de nombre et de positionnement d'éoliennes ont le plus souvent été simulées pour limiter les impacts. Les variantes étudiées se situent cependant sur un seul et même site, ce qui en diminue la portée.

Les remarques et interrogations de la MRAe portent le plus souvent sur des questions de paysage, pour demander une meilleure lisibilité dans le dossier, notamment des effets de cumul, de surplomb, de visibilité depuis un patrimoine remarquable ou de covisibilité avec ce patrimoine : cartes d'influence, photomontages supplémentaires et/ou de meilleure qualité.

Les autres sujets concernent principalement l'avifaune et les chiroptères, avec des recommandations d'éloignement des lisières, d'amélioration des systèmes de détection et d'effarouchement et de mise en place ou d'ajustement de bridages.

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

Les modalités de déroulement des travaux et celles de suivi de mesures ERC sont souvent jugées comme insuffisamment décrites.

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

La MRAe s'est enfin interrogée sur l'évaluation des effets cumulés, notamment en termes de saturation du paysage, dans un contexte où le risque contentieux très important conduit les porteurs de projet à mener plus d'études de projets qu'il n'en sera effectivement réalisé.

Les projets de création, de renouvellement ou d'extension de carrières

La MRAe a délivré 8 avis sur des dossiers de création, renouvellement et/ou extension de carrière en 2018. La surface cumulée d'extension est d'environ 280 ha. Par ailleurs, un dossier de renouvellement n'a pas fait l'objet d'avis.

Les dossiers, souvent élaborés sur de longues durées, sont globalement complets et de bonne qualité technique sur chacune des thématiques, cependant :

- les dossiers manquent souvent de clarté sur les différents volumes en jeu lorsqu'il s'agit d'un renouvellement et/ou d'une extension (ils figurent dans diverses parties du dossier sans vision globale facilement compréhensible) et la compatibilité avec le schéma des carrières n'est pas aisée à appréhender ;
- les variantes se limitent à des mesures d'évitement ponctuelles qui conduisent à ne pas exploiter la totalité du site ;
- la question des effets cumulés est en général mal abordée tant sur le respect du schéma des carrières que sur celui des effets sur le trafic poids lourds ;
- les inventaires faune et flore parfois anciens ne sont pas toujours actualisés et les travaux de remise en état ou de valorisation de sites après exploitation insuffisamment mis en valeur ;
- les dossiers de carrière alluvionnaire posent bien évidemment des questions hydrauliques complexes ;
- l'apport des matériaux de comblement et les conditions de contrôle d'une part de leur inertie et d'autre part de l'absence de plante invasives en leur sein est un sujet qui reste en général à documenter au-delà d'un engagement global de vigilance.

Les cas par cas

Comme l'année précédente, **sur 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. Seul un cas de soumission à évaluation environnementale 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.

Il en est de même des dossiers de modifications de PLU, en général sans enjeux majeurs pour l'environnement qui ont été transmis, 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.

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 2017 de la MRAe-BFC a été présenté aux directeurs des huit directions départementales des territoires (DDT), afin de partager les constats mais également de saluer les contributions de leurs équipes, que la DREAL mobilise en réseau. L'ancrage territorial est un gage de qualité dans le processus.

Des échanges ont lieu avec la compagnie des commissaires enquêteurs de Franche-Comté à l'occasion de leur journée d'études annuelle comme cela avait été fait précédemment en Bourgogne. 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 et d'étendre ce type d'échanges qui 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

La prise en charge des avis sur projets suite à l'arrêt du Conseil d'État du 5 décembre 2017 a nécessité de caler les modalités de fonctionnement au regard notamment des procédures spécifiques relatives à ces dossiers (ICPE en particulier). Cela a aussi impliqué des échanges pour s'approprier les types d'enjeux induits par ces projets, en particulier pour ceux -majoritaires- concernant la production d'énergie renouvelable (éolien, photovoltaïque).

La MRAe est restée vigilante à organiser son activité en impactant le moins possible les moyens de la DREAL, face à une activité dont la volumétrie s'avère irrégulière et en tendance croissante et avec des délais contraints à respecter. Cela a conduit à choisir de ne pas émettre d'avis sur un certain nombre de dossiers à faibles enjeux, contrairement à l'année précédente.

L'implication des membres permanents a été soutenue : 0,3 ETP pour le président et 0,4 ETP pour 2 membres permanents, auxquels il convient d'ajouter la mobilisation d'une assistante qui consacre une part significative de son activité (80 % en 2018) aux deux MRAe relevant de la MIGT Lyon. Les trois membres associés (2 titulaires et un suppléant) ont été mobilisés régulièrement avec un partage des dossiers au titre de « référent ».

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

Les membres associés, volontaires et impliqués dans les responsabilités qui leur sont confiées, souhaitent faire part de leur insatisfaction vis-à-vis des retards très importants dans le versement de leurs indemnités. Ceci les interroge sur la reconnaissance que leur porte le niveau administratif national 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 Monique NOVAT et adopté lors de la réunion du 9 avril 2019,
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