



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

# Rapport d'activité 2017 de la MRAe Normandie

Mars 2018



**Crédits photos 1ère de couverture** (de gauche à droite et de haut en bas) : clos mesure - DREAL Normandie ; côte d'Albâtre - Zéphyre Thinus DREAL Normandie ; haies minérales de Goury - Séverine Bernard ; marais de la Dives - Sandrine Hélicher.

## L'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale consiste à intégrer les enjeux environnementaux et sanitaires tout au long de la préparation d'un projet, d'un plan ou d'un programme et du processus décisionnel qui l'accompagne : c'est une aide à la décision. Elle rend compte des effets prévisibles et permet d'analyser et de justifier les choix retenus au regard des enjeux identifiés. Elle vise ainsi à prévenir les dommages, ce qui s'avère en général plus efficace et moins coûteux que de gérer ceux-ci une fois survenus. Elle participe également à la bonne information du public et des autorités compétentes. Elle est réalisée par le maître d'ouvrage ou sous sa responsabilité.

La législation française s'inscrit dans le cadre de textes internationaux et communautaires qui sont venus progressivement définir et construire l'évaluation environnementale, particulièrement deux directives communautaires :

- celle de 1985 relative à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement, recodifiée en 2011<sup>1</sup> ;
- celle de 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement<sup>2</sup>.

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

## L'autorité environnementale et les évolutions intervenues en 2017

L'autorité environnementale (autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement) est un ensemble de formations qui donne des avis, rendus publics, sur les évaluations des impacts des projets, plans ou programmes sur l'environnement et sur les mesures visant à éviter, réduire ou compenser ces impacts.

C'est au président de la formation nationale d'autorité environnementale (Ae nationale) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) qu'il revient de s'assurer du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale.

Les conditions de cet exercice ont été modifiées en 2016<sup>3</sup> avec la création des **Missions régionales d'autorité environnementales (MRAe)**, rattachées au CGEDD et avec le transfert de la compétence d'autorité environnementale **pour les plans et programmes**, lorsqu'elle était antérieurement confiée aux préfets de région ou aux préfets de département, à l'Ae nationale ou aux MRAe, selon la nature des plans/programmes.

La création des MRAe vise à **renforcer l'indépendance des décisions et avis rendus par les autorités environnementales locales, en dissociant l'autorité environnementale de l'autorité décisionnaire**. Ainsi, depuis le 12 mai 2016 :

- l'Ae nationale 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 explicitement mentionnés dans le décret du 28 avril 2016 (schémas environnementaux – schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), schéma régional climat air énergie (SRCAE), etc. -, forestiers ou maritimes notamment) ; elle dispose en outre d'un **droit d'évocation** (sur son initiative et par décision motivée) sur les dossiers locaux ;
- les **MRAe sont compétentes pour tous les autres plans/programmes** (la plupart des documents d'urbanisme, notamment) (voir annexe 3).

Pour les projets, la compétence de l'Ae nationale n'a pas été modifiée en 2016. Les MRAe se sont vu confier la compétence d'autorité environnementale pour les projets ayant fait l'objet d'un débat public et ne relevant pas de la compétence de l'Ae nationale ou du ministre chargé de l'environnement. Les Préfets de région sont restés autorité environnementale locale pour les autres projets jusqu'à l'évolution intervenue en fin d'année 2017.

L'année 2017 a en effet été marquée par deux nouvelles évolutions de ce dispositif :

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

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

3 Décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016, codifiés 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.

- la décision du Conseil d'État du 19 juillet 2017, qui a annulé plusieurs dispositions du décret du 28 décembre 2015 relatif à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme (PLU) pour méconnaissance de la directive du 27 juin 2001 sur l'évaluation environnementale des documents de planification. En cause, le champ trop restreint de l'évaluation environnementale des procédures de modification et de mises en compatibilité des documents d'urbanisme. Cette décision étend la nécessité d'un examen au cas par cas des incidences sur l'environnement pour toutes les modifications des PLU. Un nouveau décret relatif à l'évaluation environnementale des documents d'aménagement et d'urbanisme régis par le code de l'urbanisme est attendu dans le courant de l'année 2018.

- la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017, qui a annulé, sans période transitoire ni modulation des effets dans le temps, la disposition du code de l'environnement (IV de l'article R. 122-6) qui désignait le préfet de région en tant qu'autorité compétente pour procéder à l'évaluation de certains projets<sup>4</sup>, considérant que la garantie de « séparation fonctionnelle » entre l'autorité compétente pour autoriser les projets et l'autorité environnementale, telle que prévue par l'article 6 de la directive 2011/92/UE, n'était pas respectée. Par cette même décision, le Conseil d'État a confirmé le rôle des MRAe, ainsi que la mission confiée aux directions régionales de l'environnement et du logement (DREAL) de préparation des avis et décisions sous l'autorité fonctionnelle des présidents de MRAe<sup>5</sup>.

## La fonction d'autorité environnementale

La fonction d'autorité environnementale est exercée par des experts indépendants qui doivent attester **de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux** par les maîtres d'ouvrage et les autorités décisionnelles.

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 d'appréciation et d'expression vis-à-vis des acteurs 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 nationale ont été mises en place dès sa création en 2009. Elles ont largement inspiré celles des MRAe. Ces règles sont guidées par plusieurs principes communs : la **collégialité** et l'**indépendance des avis et décisions rendus** ; le respect du principe de **séparation fonctionnelle** vis-à-vis des organismes qui préparent et/ou approuvent les projets, plans, schémas, programmes et autres documents de planification qui leur sont soumis ; la **transparence** des différentes étapes d'élaboration des avis et des décisions.

### Les avis d'autorité environnementale

Les avis d'autorité environnementale visent à **améliorer la qualité du processus d'évaluation environnementale**, quel que soit son objet (projet, plan/programme), **et la prise en compte de l'environnement**. Ils portent sur la qualité du rapport d'évaluation des incidences (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.

L'autorité environnementale dispose d'un délai de trois mois pour émettre un avis sur les schémas, plans et programmes, et d'un délai de deux mois sur les projets (trois mois pour ceux relevant de l'Ae nationale).

Ils s'adressent :

- au pétitionnaire 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 faciliter sa prise de connaissance des enjeux environnementaux et ainsi sa participation 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 la conception des projets ou plans/programmes au sein d'un processus itératif** 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 évaluent 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, le champ de l'environnement recouvrant, selon le code de l'environnement, de nombreuses thématiques (milieux, ressources, qualité

<sup>4</sup> Projets autres que ceux pour lesquels une autorité est spécifiquement prévue (suivant les cas : le ministre en charge de l'environnement, la formation d'autorité environnementale du CGEDD et les MRAe).

<sup>5</sup> Le Conseil d'État considère que la MRAe doit être regardée comme disposant d'une autonomie réelle dès lors : (1) qu'elle est une entité administrative séparée de l'autorité compétente pour autoriser un projet, ou en assurer la maîtrise d'ouvrage, et qu'elle dispose d'une liberté de décision pour exercer sa mission consultative d'autorité environnementale ; (2) que le service régional désigné pour la soutenir dans l'instruction des demandes d'avis dispose de moyens humains et administratifs dédiés à cette mission ; (3) que ce service est placé sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe pour l'exercice de cette mission.

de vie, que ce soit en termes de commodité du voisinage ou de santé, de sécurité ou de salubrité publique). Ils analysent les effets sur l'environnement, que ceux-ci 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 termes. Les évaluations environnementales ont vocation à être proportionnées à l'importance de leur objet, de leurs effets et des enjeux environnementaux de la zone concernée.

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

#### Les décisions d'autorité environnementale

Pour certains projets ou plans/programmes, les autorités environnementales sont chargées de **décider de soumettre ou non à évaluation environnementale** des projets ou plans/programmes, dans le cadre d'un **examen au cas par cas**. Les motivations de ces décisions concernant les plans et programmes prennent en compte, d'une part, les caractéristiques du plan/programme ou de sa modification et, d'autre part, les caractéristiques des incidences et des zones susceptibles d'être touchées.

Seules les décisions d'autorité environnementale soumettant un projet à étude d'impact ou un plan/programme à évaluation environnementale sont susceptibles de faire juridiquement grief. **Les avis et décisions des autorités environnementales 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.

L'autorité environnementale dispose d'un délai de deux mois pour émettre une décision sur les schémas, plans et programmes, et d'un délai de trente-cinq jours sur les projets, à compter de la réception du formulaire complet.

### **Le fonctionnement de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie**

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie est composée de six membres, nommés par le ministre en charge de l'environnement pour une durée de trois ans : trois membres permanents du CGEDD (deux titulaires et un suppléant) et trois membres associés (deux titulaires et un suppléant)<sup>6</sup> :

- Mme Marie-Anne BELIN, membre permanent suppléant, inspectrice générale de l'administration du développement durable ;
- Mme Sophie CHAUSSI, membre associée titulaire, agricultrice, représentante du monde associatif,
- Mme Corinne ETAIX, membre permanent titulaire, présidente, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts
- M. Benoît LAIGNEL, membre associé titulaire, professeur des universités à Rouen
- M. Olivier MAQUAIRE, membre associé suppléant, professeur des universités à Caen
- M. Michel VUILLOT, membre permanent titulaire, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

Une convention conclue le 26 juillet 2016<sup>7</sup> définit les relations et interfaces entre la MRAe et la DREAL Normandie, ainsi que ses modalités générales de fonctionnement internes et de délégation de compétence.

Le pôle évaluation environnementale de la DREAL réceptionne les saisines et les dossiers, décide du caractère complet ou non des dossiers, mène les consultations requises (notamment auprès des préfets de département et de l'agence régionale de santé (ARS), mais aussi en interne à la DREAL) et prépare les projets d'avis et de décisions de cas par cas (avec l'aide de différents outils d'analyse - SIG environnemental -, de doctrines internes et des contributions des services consultés, etc.). Les cadres de la DREAL et les chargés de mission du pôle évaluation environnementale (PEE) intervenant dans le processus de préparation des avis et décisions sont placés, pour cette activité, sous l'autorité fonctionnelle de la présidente de la MRAe, tout en restant sous l'autorité hiérarchique du directeur de la DREAL. Les projets d'avis et de décisions sont adressés par la DREAL à la MRAe, qui les examine et arrête la position définitive.

Pour chaque dossier, la MRAe identifie **un correspondant** en son sein chargé de mener à bien la finalisation de l'instruction, avec l'appui, autant que de besoin, du chargé de mission du PEE, et de proposer le document final à

<sup>6</sup> Les membres permanents sont recrutés parmi les hauts fonctionnaires du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Les membres associés sont recrutés au sein de la société civile et choisis en raison de leurs compétences en environnement et de leur connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée.

<sup>7</sup> Cette convention précise les principes généraux de traitement des dossiers (notamment les délais), les modalités de préparation, d'instruction, de délibération, de notification et de publication des avis et décisions, les relations et interfaces entre la MRAe et la DREAL, ainsi que les conditions dans lesquelles certains agents de la DREAL Normandie apportent leur appui à la MRAe et sont placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

l'approbation de la collégialité.

La restructuration intervenue lors de la fusion des deux ex-directions régionales (Basse et Haute-Normandie) a localisé sur **le site de Caen l'ensemble de l'équipe du PEE** en charge de cette mission. Ce regroupement a facilité l'harmonisation des pratiques d'instruction des plans /programmes qui existaient antérieurement dans les deux directions.

Le pôle évaluation environnementale (PEE) de la DREAL Normandie assume depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 l'élaboration des avis de l'autorité environnementale pour les projets (préfète de région jusqu'en décembre 2017) et pour les plans/programmes (préfets de département jusqu'en mai 2016 et MRAe de Normandie depuis). Il est composé d'une équipe de 12 agents. Les chargé(e)s de mission sont polyvalent(e)s thématiquement et géographiquement. Ils assurent l'instruction des avis et des demandes d'examen au cas par cas tant pour les projets que pour les plans/programmes. Le PEE contribue également à l'information en amont des porteurs de projets et des collectivités locales dans la prise en compte des enjeux environnementaux.

Dans le cadre de ce rapport d'activité 2017, les membres de la MRAe Normandie tiennent à exprimer leur vive reconnaissance à toute l'équipe du PEE pour l'appui précieux et de qualité apporté tout au long de l'année dans l'analyse des dossiers et dans la préparation préalable des propositions d'avis et de décision.

Pour les avis sur les plans/programmes, l'absence de réponse de la MRAe dans le délai maximum de trois mois est considéré comme un avis « tacite » sans observation. La MRAe veille à éviter autant que possible de telles situations. Seules de fortes contraintes en termes de gestion du plan de charge des équipes du PEE ont conduit à ce jour à proposer, pour des dossiers à faible enjeu environnemental, une « absence d'avis » de la MRAe.

Les **avis et décisions sont publiés le jour-même de la délibération de la MRAe** sur le site internet des Missions régionales de l'autorité environnementale ([www.mrae.developpement-durable.gouv.fr](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr)). Outre le pétitionnaire, les préfets de département, la DREAL et les DDT(M) sont destinataires des avis et décisions rendus.

La MRAe Normandie dispose d'un **règlement intérieur** et d'une **charte de déontologie** commune avec celle de l'Ae nationale du CGEDD. Lorsqu'un membre de la MRAe estime être en conflit d'intérêt potentiel sur un dossier, il en informe ses collègues préalablement et au plus tard en début de séance. Il peut assister aux débats sur le dossier mais ne prend pas part aux délibérations ni, le cas échéant, au vote.

La MRAe Normandie a fait de **la collégialité la règle de base** de son fonctionnement. Elle permet la confrontation des analyses et points de vue de ses membres sur les questions soulevées durant l'analyse des dossiers. Conformément aux dispositions de son règlement intérieur, elle a adopté, par une délibération unanime, des modalités de délégation de compétences à un de ses membres permanents, mais elle veille à n'avoir un recours que très modéré à cette procédure, notamment en cas de contraintes de gestion du calendrier. Lorsque la MRAe délègue sa compétence, des extraits des délibérations adoptant le recours à cette procédure sont publiés sur le site internet. La MRAe n'a eu recours que cinq fois en 2017 à cette procédure de délégation pour les décisions au cas par cas sur les plans/programmes. Une extension de la procédure a été engagée pour trois projets pris en charges à titre transitoire fin décembre 2017, suite à la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017 (voir plus haut).

## **L'activité de la MRAe Normandie en 2017**

L'année 2017 est la première année pleine de fonctionnement des MRAe. Dans l'exercice de ses missions, la MRAe s'appuie sur le pôle évaluation environnementale (PEE) de la DREAL. Les activités du pôle sont intégrées au périmètre de certification de la DREAL Normandie au titre des normes ISO 9001 et ISO 14001.

Pour renforcer les compétences de ses agents, le pôle organise mensuellement des « ateliers » thématiques. Les principales thématiques abordées en 2017 ont été les suivantes : zones humides, changements climatiques, qualité de l'air, sols, sites classés, risques littoraux, remontées de nappes, restauration de la biodiversité, etc.

Le PEE est également maître d'ouvrage de l'élaboration et la mise à jour du profil environnemental régional, document de référence pour les instructeurs et les services de l'État dans la région (travail engagé en 2017 sur les thématiques air et climat).

A noter qu'à partir de janvier 2017, l'équipe du PEE a fonctionné à effectif complet, suite à l'arrivée de nouveaux agents.

En 2017, la MRAe Normandie a tenu **25 séances collégiales**, au rythme d'environ une séance tous les 15 jours, dont 2 à

Rouen, 3 à Caen, 20 par téléconférence. Cette dernière modalité (par visio ou en audio) est désormais privilégiée, tout en veillant au maintien de réunions « physiques » à Caen ou Rouen.

Durant l'année 2017, la MRAe Normandie a reçu **165 dossiers** :

- **102 décisions au cas par cas ont été prises**, dont 5 par délégation de compétences ; **19 décisions ont conduit à soumettre le dossier** à évaluation environnementale (18,6%) ;
- **55 avis sur plans/programmes ont été rendus et 8 dossiers ont donné lieu à « absence d'avis »** ;
- il n'y a pas eu de demande de cadrage préalable formalisé ;
- **un recours gracieux** a été formulé sur une décision de soumission de l'élaboration d'un PLU à évaluation environnementale. Après rejet de ce recours gracieux par la MRAe, la commune a décidé de réexaminer son projet de PLU.
- il n'y a pas eu d'évocation de dossier par l'Ae nationale.

Par ailleurs, comme indiqué plus haut, en toute fin d'année 2017, devant le vide juridique créé par l'arrêt du Conseil d'État du 6 décembre 2017, la MRAe Normandie a émis **trois avis sur projets**.

Les statistiques plus détaillées de l'activité de la MRAe Normandie en 2017 sont les suivantes (la **carte** figurant en annexe 1 permet de localiser les communes concernées) :

#### Avis

| Type de document                                   | Procédure              | Nombre d'avis émis | Nb de dossiers évoqués par l'Ae nationale | Nombre de d'absence d'avis |
|--|------------------------|--------------------|---|----------------------------|
| <b>Carte communale</b>                             | Élaboration / Révision | 1                  | 0   | 3                          |
| <b>Plan local d'urbanisme</b>                      | Élaboration            | 37                 | 0   | 4                          |
|  | Révision               | 9                  | 0   | 0                          |
|  | Mise en compatibilité  | 2                  | 0   | 1                          |
| <b>Plan local d'urbanisme intercommunal</b>        | Élaboration            | 3                  | 0   | 0                          |
|  | Révision               | 1                  | 0   | 0                          |
|  | Mise en compatibilité  | 0                  | 0   | 0                          |
| <b>Schéma de cohérence territoriale</b>            |                        | 1                  | 0   | 0                          |
| <b>Zonage d'assainissement</b>                     |                        | 0                  | 0   | 0                          |
| <b>Schéma d'aménagement et de gestion des eaux</b> |                        | 1                  | 0   | 0                          |
| <b>TOTAL</b>                                       |                        | <b>55</b>          | <b>0</b>                                  | <b>8</b>                   |

Il convient de relever que les 55 avis rendus ont porté **très majoritairement** sur l'élaboration (37) et, dans une moindre mesure, la révision (9) ou la mise en compatibilité (2) de **plans locaux d'urbanisme (PLU)**, les autres dossiers concernés étant un schéma de cohérence territoriale (SCoT), un premier schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), une carte communale et **seulement quatre plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi)**.

La MRAe relève particulièrement **la très faible activité concernant les SCoT** (un avis en 2017) **et les PLUi** (quatre avis en 2017), malgré les incitations législatives à s'engager dans l'élaboration de ces documents d'urbanisme dont l'échelle permet une approche plus intégratrice.

Le département le plus pourvoyeur d'avis auprès de la MRAe Normandie en 2017 est la Seine-Maritime (37%), suivi, à égalité (20%) par la Manche et l'Eure, puis le Calvados (14%) et enfin l'Orne (8%).

## Cas par cas

| Type de document                     | Procédure                                   | Nombre de décisions prises | Dont décisions de soumission |
|--------------------------------------|---|----------------------------|------------------------------|
| Carte communale                      | Élaboration/Révision                        | 13                         | 1                            |
| Plan local d'urbanisme               | Élaboration                                 | 49                         | 8                            |
|                                      | Révision                                    | 11                         | 4                            |
|                                      | Mise en compatibilité                       | 13                         | 5                            |
| Plan local d'urbanisme intercommunal | Révision                                    | 1                          | 0                            |
| Zonage d'assainissement              | Élaboration/Révision                        | 12                         | 1                            |
| Autre plan programme                 | AVAP*                                       | 2                          | 0                            |
|                                      | Schéma d'aménagement et de gestion des eaux | 1                          | 0                            |
| <b>TOTAL</b>                         |   | <b>102</b>                 | <b>19</b>                    |

\* Aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine

Concernant les dossiers de cas par cas, 73 % des décisions prises ont porté sur des PLU et 15 % sur des aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ou des schémas d'assainissement. Un premier schéma d'aménagement et de gestion des eaux a également été examiné en 2017.

S'agissant des décisions portant sur des mises en compatibilité de documents d'urbanisme, la MRAe note le faible recours, en 2017, aux procédures communes (évaluation environnementale conjointe, portant sur le document d'urbanisme et le projet lui-même) récemment instituées.

Le département le plus pourvoyeur de décision au cas par cas auprès de la MRAe Normandie en 2017 est l'Eure (32%), suivi par la Seine-Maritime (28%), le Calvados (25%), la Manche (10%) et l'Orne (5%).

Pour les avis comme pour les cas par cas, les chiffres des tableaux ci-dessus attestent d'un volume d'activité du même ordre de grandeur que 2016, en net accroissement par rapport aux années précédentes (2013 à 2015) (de l'ordre de + 30%). En annexe 2 figurent les statistiques détaillées 2016 et 2017 de l'activité de la MRAe Normandie depuis sa création au printemps 2016.

## **Les points marquants de l'année 2017**

### Communication

En avril 2017, la MRAe Normandie a publié son premier bilan d'activité, pour l'année 2016, sur le **site internet des MRAe** (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>). Un communiqué de presse sur ce bilan d'activité a été envoyé à la presse régionale et a également été publié sur le site des MRAe.

La MRAe a contribué à la rédaction de la synthèse annuelle 2016 des autorités environnementales Ae-MRAe, qui a été publiée sur le site des MRAe le 8 mars 2017.

### Rencontres des acteurs locaux

La MRAe a participé le 16 juin 2017 à une rencontre à Rouen avec les **deux compagnies normandes de commissaires enquêteurs**, qui a permis de préciser le rôle de la MRAe et de prendre connaissance des principaux retours des commissaires enquêteurs. De façon générale, la MRAe a été peu sollicitée par les commissaires enquêteurs pour apporter des précisions ou des éclaircissements sur les avis rendus, mais leurs rapports permettent de constater une prise en compte de l'avis de la MRAe lors de l'enquête publique.

La MRAe a également participé à une réunion de **l'ensemble des directeurs départementaux des territoires et de la mer (DDTM)** le 19 septembre 2017. Cette réunion a permis de tirer les premiers enseignements à l'issue d'un peu plus d'une année de fonctionnement.

Enfin, la MRAe a rencontré, à leur demande, **les instances représentatives des associations environnementales normandes** (CREPAN, FNE Normandie, GRAPE) le 22 novembre 2017 à Caen, afin de présenter son activité et ses premiers enseignements,

### Échanges avec l'Ae nationale et les autres MRAe

La MRAe Normandie a participé aux rencontres nationales Ae-MRAe qui se sont tenues à Paris les 23 février et 6 novembre 2017. Elle a contribué aux travaux de trois groupes de travail qui ont été mis en place à l'occasion de ces rencontres, relatifs à la consommation d'espace dans les documents d'urbanisme, à la forme des décisions de cas par cas et au contenu et à la forme des avis.

### Les enseignements des avis et décisions rendus

#### ➤ Sur les avis

Lors des séances collégiales, les avis font l'objet d'un examen proportionné aux enjeux et d'échanges, en référence à une doctrine partagée, nourrie en continu mais également renforcée par l'approfondissement, lors de certaines séances, de thématiques transversales telles que, en 2017 : la **prise en compte du réchauffement climatique, la consommation d'espace**, les travaux de **recherches en matière de risque côtier** en Normandie, les problématiques **d'assainissement et de remontée de nappes** dans la région, etc.

### **Illustration : le schéma de cohérence territoriale du pays Dieppois – Terroir de Caux**

**Le Pays Dieppois – Terroir de Caux** a arrêté son projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) le 19 octobre 2016. L'avis de la MRAe Normandie a été rendu le 28 février 2017.

Les sensibilités environnementales sont nombreuses sur le territoire du SCoT qui comporte notamment cinq sites Natura 2000, 69 ZNIEFF de type I, trois ZNIEFF marines, des espaces remarquables du littoral.

Le territoire est exposé à des risques naturels importants : submersion marine, effondrement de falaises, inondations, coulées de boue, mouvements de terrains, chutes de bloc, effondrement de cavités. Il est également exposé à plusieurs types de risques technologiques, parmi lesquels ceux liés aux activités nucléaires (installations nucléaires de base situées à Penly). De manière générale, le document d'orientation et d'objectifs prend acte des différents plans de prévention et documents applicables. Il impose, à juste titre, une réduction ou une non aggravation des risques et une diminution de la vulnérabilité des personnes.

Le SCoT du Pays Dieppois – Terroir de Caux offre l'intérêt de présenter un projet ambitieux, élaboré à partir de scénarios bien étudiés dans le cadre de la démarche Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU), qui lui permet d'afficher des objectifs forts en termes de limitation de la consommation d'espace (consommation foncière réduire par trois par rapport à la période antérieure) et de prise en compte de l'environnement (biodiversité, paysage, etc.). Par ailleurs, de nombreux aspects relatifs aux enjeux du changement climatique et de la transition énergétique ont été abordés. Le SCoT prévoit en particulier une série de mesures visant à améliorer les déplacements (et notamment les déplacements actifs). Ainsi, le document d'orientation et d'objectifs met en avant la nécessité de développer un urbanisme de proximité, de renforcer les centres des villes, des bourgs et villages. Une orientation spécifique est par ailleurs consacrée au soutien de la mise en œuvre de la transition énergétique. L'armature paysagère et écologique est aussi renforcée au sein de l'espace urbain, ce qui est favorable à la fois à la restauration de la biodiversité et ce qui préserve, pour partie, le stockage de carbone par les écosystèmes. Il est enfin prévu que les collectivités soutiennent les filières et les démarches concourant à une amélioration des performances énergétiques, avec en particulier la prise en compte des possibilités de mise en œuvre d'approches bioclimatiques et d'amélioration énergétique du parc de logements existants.

L'autorité environnementale a apprécié la qualité de ce document d'urbanisme et, dans le même temps, a exprimé l'attente qu'il soit davantage prescriptif en renvoyant moins systématiquement vers les PLU.

La MRAe, dans la continuité des positions adoptées en 2016, a veillé à ce que le format retenu soit **auto-portant et peu technique afin d'être accessible au plus grand nombre de lecteurs** (« L'avis doit être écrit pour être lu »). Ainsi, elle attache du prix à ce que ressortent clairement :

- une identification différenciée et proportionnée des enjeux de chaque dossier, conduisant à adapter le contenu de l'analyse aux spécificités environnementales relevées dans le cadre de l'instruction du dossier ;
- une caractérisation succincte du contexte global (notamment géographique et environnemental) de chaque plan et programme étudié ;
- le signalement, dans le corps du texte et sous forme d'observations ou de « recommandations » mises en évidence par une présentation en caractères italiques gras, des principaux points sur lesquels elle attire l'attention du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public ;
- une synthèse et une carte de localisation, placées en ouverture du dossier, permettent d'exposer succinctement le contexte et les points d'attention principaux retenus ;
- le recours autant que nécessaire à des notes de bas de page explicatives ;
- la qualité de forme et rédactionnelle du document.

Sur les 52 PLU / PLUi examinés en 2017, **ce sont environ 300 recommandations** (près de 6 recommandations par dossier, dans une fourchette allant de 1 à 15) qui ont été formulées au travers les avis rendus par la MRAe.

L'essentiel des recommandations portent à la fois sur le document produit (plus de 100 recommandations sur la complétude et la qualité du rapport de présentation) et sur la qualité de la démarche itérative d'évaluation environnementale (22 recommandations). Quant aux **principaux thèmes des recommandations**, qui font ressortir les insuffisances ou manques les plus fréquents, ils portent sur les domaines suivants :

- milieux naturels, biodiversité, continuités écologiques, zones humides, paysage (43 recommandations) ;
- assainissement et qualité de l'eau (18 recommandations) ;
- consommation d'espace et agriculture (12 recommandations).

**Sur la démarche elle-même**, la MRAe Normandie identifie donc des marges de progrès dans la continuité de celles pointées en 2016 :

- mieux décrire la **conduite de la démarche itérative d'évaluation environnementale**, notamment le séquençage « **éviter / réduire / compenser** » : des manques récurrents sont relevés en matière de caractérisation du contexte initial, des hypothèses sous-tendant les projections de développement, des différents scénarios (ou variantes) envisagés, des éléments/processus ayant conduit en toute transparence aux choix opérés (hiérarchisation des enjeux, critères de priorisation, arbitrages des conflits d'usage), des retours des consultations organisées et leur impact sur les choix opérés ;
- mieux prendre en compte les impacts des choix opérés dans les PLU des communes voisines et mieux envisager les impacts sur les territoires environnants des choix du PLU de la commune considérée ; ce qui implique de **sortir d'une approche souvent très auto-centrée, alors que beaucoup d'impacts environnementaux nécessitent une analyse à l'échelle d'un territoire plus vaste**, allant au-delà des seules limites communales ;
- mieux décrire le **dispositif de suivi des effets** du document d'urbanisme : des imprécisions sont relevées dans la définition des indicateurs retenus (souvent généralistes et peu ciblés), la justification de leur seuil et la proposition de mesures correctives en cas d'écart avec l'objectif ;
- veiller à la clarté, la lisibilité, la cohérence et la pédagogie du **résumé non technique** destiné à faciliter l'appropriation du dossier par un large public afin de favoriser sa participation à la décision ;
- veiller à la **cohérence** entre les divers documents, plans ou schémas produits à différentes échelles territoriales.

**Sur le fond**, et dans la continuité des constats établis en 2016, les principales marges de progrès identifiées au regard des sensibilités environnementales portent sur :

- la préservation des **espaces naturels sensibles** (notamment littoraux et zones humides), de leur continuité écologique (les déclinaisons à l'échelle communale d'une trame verte et bleue complétant celle du schéma régional de cohérence écologique restent très hétérogènes) et des espèces animales et végétales associées, ainsi que la préservation de la **biodiversité ordinaire** ;
- l'insuffisance des **évaluations d'incidence Natura 2000** (oubli régulier de prise en compte de tous les effets possibles cumulés, y compris de décisions portant sur des espaces voisins sur d'autres communes), ou leur caractère non conclusif, ou conclusion formelle insuffisamment argumentée au regard de la fonctionnalité écologique ;
- la préservation **des zones humides** dûment identifiées et répertoriées ;
- la justification de la **consommation d'espaces** et de l'absence d'alternative à l'artificialisation des sols et leur impact direct sur les milieux et sur l'activité agricole ; le besoin d'accroître la lisibilité et la fiabilité des calculs permettant d'étayer le raisonnement entre perspectives démographiques / objectifs en termes d'accueil de population / besoins en logements / recensements des potentiels (vacance, renouvellement urbain, dents creuses) / besoins en surfaces « nouvelles » à urbaniser (question de la densité) / besoins en zones AU ;

- la **protection qualitative et quantitative des eaux**, marines et continentales ;
- la **préservation des paysages**, particulièrement, mais pas uniquement, en bordure littorale ;
- la prise en compte du risque **inondation** et submersion marine, et surtout l'anticipation des **évolutions probables du trait de côte** sous l'influence du réchauffement climatique ;
- la prise en compte accrue des **déplacements actifs** ;
- la prise en compte des différents aspects de la **transition écologique et énergétique**.

La MRAe Normandie observe la part croissante, quoique encore faible (moins de 8%), des documents d'urbanisme intercommunaux soumis à son examen pour avis en 2017, traduisant la structuration intervenue dans les territoires. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la Normandie compte en effet 72 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (1 métropole, 2 communautés urbaines, 12 communautés d'agglomération et 57 communautés de communes).

Enfin, bien que la MRAe encourage les maîtres d'ouvrage, dans ses courriers de notification des avis, à l'informer de la manière dont ils prennent en compte les recommandations formulées, les retours restent encore faibles en 2017.

➤ Sur les cas par cas

Les séances collégiales de la MRAe Normandie permettent de valider les conditions permettant de ne pas soumettre le document à évaluation environnementale. A contrario, l'existence de plusieurs enjeux environnementaux ou des imprécisions dans le dossier qui ne permettent pas d'apprécier correctement les incidences environnementales conduisent naturellement à une soumission à évaluation environnementale.

La MRAe prend cependant systématiquement le parti de s'interroger, en cas de soumission, sur **la plus-value attendue de l'évaluation environnementale prescrite**, afin de proportionner ses décisions aux bénéfices réels espérés sur la préservation de l'environnement. Ce qui l'a conduite à veiller à :

- **la qualité, la précision et la clarté de l'argumentation** construite dans les « considérant » sur lesquels s'appuie la décision de soumission (ou non) ; il s'agit en effet de caractériser de la façon la plus pertinente possible les conditions dans lesquelles les enjeux environnementaux ont été pris en compte dans la décision de la MRAe (faisceaux d'enjeux significatifs ou focalisation sur un enjeu lourd plus particulier) ;
- **l'aspect pédagogique de la décision** afin de permettre à un large public (la décision de non-soumission est en effet jointe au dossier soumis à enquête publique) de comprendre les analyses motivant tel ou tel choix ;
- la qualité de forme et rédactionnelle du document.

Ainsi, les raisons qui ont conduit la MRAe Normandie à soumettre 19 dossiers à évaluation environnementale en 2017 (18 PLU et 1 zonage d'assainissement) relèvent, pour l'essentiel, d'une insuffisance de prise en compte de la protection effective d'espaces naturels sensibles, de la protection effective des eaux (nappes superficielles), d'une interrogation sur l'importance de la consommation d'espaces, ou d'un cumul d'enjeux de divers ordres.

Sur ces 19 dossiers, un seul avait fait l'objet d'un **recours gracieux** en 2017, recours rejeté par la MRAe et ayant conduit la commune à ré-examiner son projet de PLU.

➤ Sur l'ensemble de l'activité

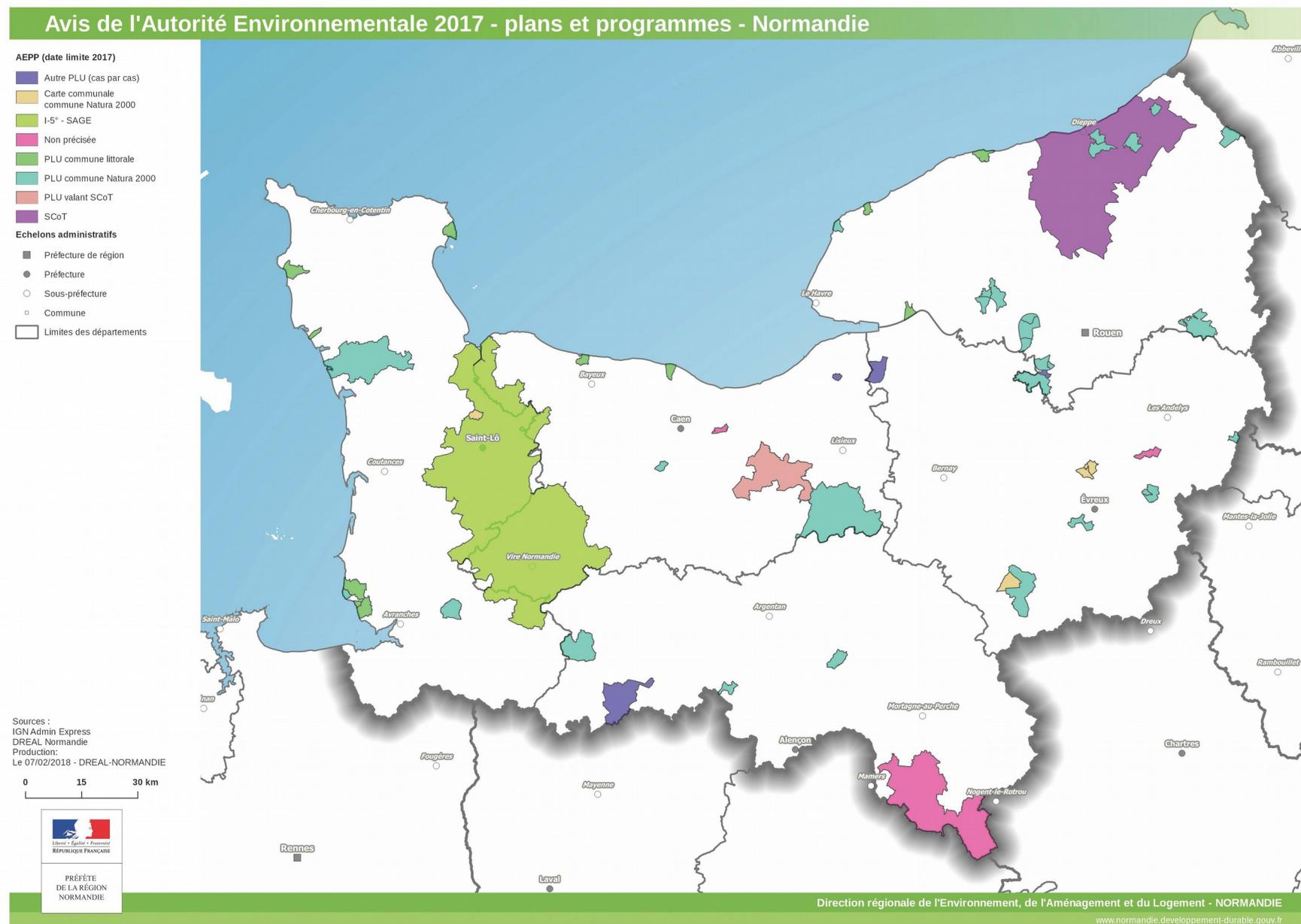
Les enseignements que tire la MRAe Normandie de l'examen des dossiers qui lui ont soumis sont :

- l'importance de **la qualité du document de planification intégrateur qu'est le SCoT**, qui fixe le cadre de toutes les déclinaisons des PLU ; la MRAe regrette de ne pas avoir connaissance des bilans en cours de mise en œuvre, établis tous les six ans pour les SCoT existants ;
- l'importance des PLUi qui concernent des territoires étendus et portent des enjeux d'aménagement de portée significative, à une échelle intercommunale souvent plus pertinente que celle des PLU communaux ;
- l'importance de plus systématiquement et de mieux traiter de **la biodiversité, y compris ordinaire**, dans les dossiers d'évaluation environnementale ;
- la nécessité de mieux appréhender le sujet récurrent et prégnant en Normandie des enjeux environnementaux liés à **la consommation foncière**, afin de se doter de références communes en termes d'attendus et de sensibiliser les décideurs à explorer de façon plus déterminée les voies alternatives de développement territorial ;
- l'importance de mieux appréhender au niveau intercommunal **l'impact des déplacements lié à la consommation d'espaces et les émissions de gaz à effet de serre** ;
- la nécessité d'inciter à mieux aborder **le thème du changement climatique, de la sobriété énergétique et des**

**énergies vertes** dans les évaluations environnementales des dossiers de planification urbaine et corrélativement celui de l'anticipation du changement climatique, dans ses effets sur l'élévation du niveau de la mer et de l'évolution du trait de côte ;

- la nécessité **d'organiser les retours vers la MR Ae de la prise en compte de ses recommandations / observations** par les maîtres d'ouvrage ;
- la nécessité de faire passer des messages forts en amont et en aval (commissaires enquêteurs) afin de continuer à **sensibiliser les pétitionnaires et leurs bureaux d'études** à la prise en compte améliorée de l'environnement.

## Annexe 1 : Cartographie localisant les avis de la MRAe Normandie en 2017





### Annexe 3 : Tableaux précisant le champ de compétences de la MRAe

➤ **Plans et programmes relevant du code de l'urbanisme :**

| PLANS, SCHÉMAS, PROGRAMMES                   |
|--|
| Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) |
| Les plans locaux d'urbanisme (PLU)           |
| Les cartes communales (CC)                   |

La MRAe doit être saisie sur ces plans soit pour avis, soit pour décision au cas par cas pour déterminer leur éligibilité à évaluation environnementale.

➤ **Autres Plans et programmes relevant du code de l'environnement :**

Ceux qui figurent en italique et en surligné jaune relèvent **de la formation nationale d'Autorité environnementale du CGEDD, qui doit être saisie directement**

Liste **non exhaustive** des plans et programmes soumis à avis :

Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables prévu par l'article [L. 321-7](#) du code de l'énergie

*Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux* prévu par les articles [L. 212-1](#) et [L. 212-2](#) du code de l'environnement

Schéma d'aménagement et de gestion des eaux prévu par les articles [L. 212-3](#) à [L. 212-6](#) du code de l'environnement

Plan d'action pour le milieu marin prévu par l'article [L. 219-9](#) du code de l'environnement

*Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie* prévu par l'article [L. 222-1](#) du code de l'environnement

Plan climat air énergie territorial prévu par l'article R. 229-51 du code de l'environnement

*Charte de parc naturel régional* prévue au II de l'article [L. 333-1](#) du code de l'environnement

Plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée prévu par l'article [L. 361-2](#) du code de l'environnement

*Schéma régional de cohérence écologique* prévu par l'article [L. 371-3](#) du code de l'environnement

Plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation des incidences Natura 2000 au titre de l'article [L. 414-4](#) du code de l'environnement, à l'exception de ceux mentionnés au II de l'article L. 122-4 du même code

Plan régional de prévention et de gestion des déchets prévu par l'article [L. 541-13](#) du code de l'environnement

*Plan de gestion des risques d'inondation* prévu par l'article [L. 566-7](#) du code de l'environnement

*Programme d'actions régional pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole* prévu par le IV de l'article R. 211-80 du code de l'environnement

Programme régional de la forêt et du bois prévu par l'article [L. 122-1](#) du code forestier

Plan de déplacements urbains prévu par les articles [L. 1214-1](#) et [L. 1214-9](#) du code des transports

Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu par l'article [L. 4251-1](#) du code général des collectivités territoriales

Schéma de mise en valeur de la mer élaboré selon les modalités définies à l'article 57 de la loi n° [83-8](#) du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions

Plan local d'urbanisme intercommunal qui tient lieu de plan de déplacements urbains mentionnés à l'article L. 1214-1 du code des transports

Carte communale dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000

Plan local d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000

Plan local d'urbanisme couvrant le territoire d'au moins une commune littorale au sens de l'article [L. 321-2](#) du code de l'environnement

**Liste non exhaustive des plans et programmes soumis à décision au cas par cas :**

Plan de prévention des risques technologiques prévu par l'article [L. 515-15](#) du code de l'environnement et plan de prévention des risques naturels prévisibles prévu par l'article L. 562-1 du même code

Zone spéciale de carrière prévue par l'article [L. 321-1](#) du code minier

Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine prévue par l'article [L. 642-1](#) du code du patrimoine

Plan local de déplacement prévu par l'article [L. 1214-30](#) du code des transports

Plan de sauvegarde et de mise en valeur prévu par l'article [L. 313-1](#) du code de l'urbanisme