



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Mission régionale d'autorité environnementale
Auvergne-Rhône-Alpes**

Rapport d'activité 2018

1. L'organisation de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes.....	3
1.1. Le cadre juridique.....	3
1.2. La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes.....	4
1.2.1. Les membres.....	4
1.2.2. L'organisation.....	5
1.2.2.1. Avis et décisions relatifs aux plans et programmes.....	5
1.2.2.2. Avis relatifs aux projets.....	6
1.2.2.3. Moyens alloués à la mission d'autorité environnementale.....	7
1.2.3. Les réunions.....	7
2. Les décisions après examen au cas par cas.....	8
3. Les avis sur les évaluations environnementales.....	10
3.1. Avis rendus sur des plans et programmes.....	10
3.2. Avis rendus sur les projets.....	12
3.3. Les principaux problèmes récurrents constatés.....	13
3.3.1. Plans et programmes.....	13
3.3.2. Projets.....	16

Le rapport d'activité ci-après a été délibéré collégalement par la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes lors de sa réunion du 30 avril 2019.

1. L'organisation de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

1.1. Le cadre juridique

Certains projets (réalisations, interventions ou activités concrètes) et plans et programmes (documents de planification) sont soumis à évaluation environnementale en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur les milieux, soit de façon systématique, soit après un examen au cas par cas.

Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des promoteurs ou responsables de ces projets ou plans et programmes. Pour permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation et de participer à l'élaboration de la décision, il est prévu qu'une autorité environnementale, indépendante des porteurs de projet ou des autorités qui les autorisent, 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. Pour ceux qui sont soumis à examen au cas par cas, la décision de les soumettre ou non à évaluation environnementale est également prise par une autorité environnementale.

Les missions régionales d'autorité environnementales (MRAe) ont été créées en 2016 au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour assurer la mission d'autorité environnementale pour les plans et programmes locaux¹. Pour l'exercice de leur mission, les MRAe bénéficient de l'appui technique d'agents de la DREAL² de la région concernée, qui sont alors placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe.

En 2018, l'activité des MRAe a connu des évolutions importantes par rapport à ses deux premières années d'exercice du fait de deux décisions du Conseil d'État :

- le 19 juillet 2017, le Conseil d'État a annulé certains articles du code de l'urbanisme³ qui, notamment, exonéraient d'examen au cas par cas la plupart des modifications de plans locaux d'urbanisme. Il en est résulté une augmentation très importante du nombre de décisions après examen au cas par cas, du fait de l'apparition massive⁴ de demandes d'examen concernant des modifications de PLU : pour la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes (ARA), celles-ci ont représenté à elles seules 204 décisions en 2018, à comparer à un total de 308 décisions en 2017.
- le 6 décembre 2017, le Conseil d'État a annulé les dispositions du code de l'environnement⁵ qui désignaient les préfets de région comme autorités environnementales pour certains projets ; cette

1 Cf. décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale. Le même décret a par ailleurs confié la compétence d'autorité environnementale pour les projets à la formation nationale d'autorité environnementale du CGEDD (Ae) et aux préfets de région, selon le type de projet. NB : la compétence pour certains plans et programmes locaux, en particulier les plans de protection des risques, ainsi que les plans et programmes concernant deux ou plusieurs régions, est exercée par la formation d'autorité environnementale (Ae) du CGEDD. L'Ae peut également exercer la compétence normalement dévolue à une MRAe, de sa propre initiative et par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier (dite « décision d'évocation »).

2 DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

3 La décision n° 400420 du 19 juillet 2017 du 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* »

4 Les toutes premières décisions après examen au cas par cas concernant des modifications de PLU sont apparues, de façon très limitée, fin 2017 : 2, 3 et 9 décisions respectivement en octobre, novembre et décembre 2017.

5 Décision n° 400559 du 6 décembre 2017 du Conseil d'État.

décision n'étant assortie d'aucun délai, elle était donc d'effet immédiat. Dans l'attente d'un décret modificatif, le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) a demandé aux MRAe, par une note technique du 20 décembre 2017, d'exercer à titre transitoire et sans délai la compétence qui était jusqu'alors exercée par les préfets de région pour rendre les avis d'autorité environnementale pour les projets⁶. Pour la MRAe ARA, cette compétence transitoire s'est traduite en 2018 par un doublement du nombre d'avis par rapport à l'année précédente.

Par la même décision 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 du fait que :

- ses membres sont nommés à raison de leurs compétences en matière d'environnement et de leur connaissance spécifique des enjeux environnementaux de la région concernée,
- elle est séparée de l'autorité compétente pour autoriser les projets ou plans et programmes,
- le service désigné au sein de la DREAL pour assurer l'appui à la MRAe doit disposer de moyens humains et administratifs dédiés à cette mission et est placé sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe.

À ce jour, les décrets modifiant les codes de l'urbanisme et de l'environnement pour prendre en compte les décisions du Conseil d'État précitées ne sont toujours pas publiés ; les MRAe rendent donc toujours des avis sur les projets dans le cadre d'un régime transitoire sans qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne les désigne comme autorité environnementale. Cependant, par un avis du 27 septembre 2018, le Conseil d'État a confirmé que, en l'attente de nouvelles dispositions réglementaires, l'avis d'autorité environnementale sur les projets pouvait valablement être rendu par les MRAe.

1.2. La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

1.2.1. Les membres

Chaque MRAe est composée de membres permanents et de membres associés⁷ du CGEDD. Les membres associés sont choisis en raison de leurs compétences en matière d'environnement et de leur connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée.

La MRAe Auvergne - Rhône-Alpes est composée de :

- en qualité de membres permanents du CGEDD :
 - Jean-Pierre Nicol, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, président,
 - Pascale Humbert, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, titulaire,
 - François Duval, inspecteur général de l'administration du développement durable, suppléant (à compter du 17 avril 2018),
 - Michel Rostagnat, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, suppléant,
- en qualité de membres associés du CGEDD :
 - Catherine Argile, retraitée, ex-chef de service Urbanisme-Environnement à la DDT du Cantal, titulaire,
 - Jean-Paul Martin, retraité, ex-président de chambre à la Cour administrative d'appel de Lyon, titulaire,
 - Patrick Bergeret, ingénieur hydrogéologue conseil, suppléant.

Le caractère de « titulaire » ou « suppléant » des membres est lié aux contraintes réglementaires qui n'autorisent que deux titulaires pour les membres permanents et les membres associés. Il ne correspond pas à la réalité de l'implication des membres. En pratique, il n'y a aucune différence entre titulaires et

6 Les décisions après examen au cas par cas pour les projets sont restées confiées aux préfets de région.

7 « Les membres associés du Conseil général de l'environnement et du développement durable sont des personnalités qualifiées dans les domaines énumérés à l'article 1er que le ministre chargé de l'environnement et du développement durable nomme en cette qualité » cf. art. 6 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable.

suppléants, qui se répartissent de façon égale la charge de travail et la présence aux réunions⁸.

1.2.2. L'organisation

1.2.2.1. Avis et décisions relatifs aux plans et programmes

Pour l'exercice des missions qui lui sont confiées par les textes réglementaires, à savoir les avis et décisions après examen au cas par cas pour les plans et programmes, la MRAe s'appuie depuis sa création en 2016 sur :

- des agents de la DREAL qui sont pour ce faire⁹ placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe, conformément à l'art. R122-25 du code de l'environnement,
- des agents du CGEDD, notamment pour le secrétariat et la publication des avis et décisions.

Les modalités de fonctionnement de la MRAe sont encadrées par le règlement intérieur du CGEDD¹⁰. Conformément à ce règlement intérieur, une convention a été établie en 2016 avec la DREAL pour préciser ces modalités de fonctionnement¹¹. Ces modalités ont ensuite été adaptées pour prendre en compte le retour d'expérience. En pratique, pour les dossiers relatifs aux plans et programmes :

- les demandes d'avis et d'examen au cas par cas sont réceptionnées par le pôle « Autorité environnementale » (pôle AE) de la DREAL, qui en accuse réception auprès des pétitionnaires ;
- le pôle AE de la DREAL informe la MRAe, tous les quinze jours, de tous les dossiers arrivés ;
- pour les demandes d'avis, les modalités de traitement des dossiers (délibération collégiale, délégation à un membre permanent, absence d'avis) sont décidées en réunion collégiale par la MRAe, dès que possible après la réception de la demande d'avis, sur proposition motivée du pôle AE de la DREAL, en fonction d'une pré-évaluation du niveau d'enjeu de chaque dossier et de la capacité du pôle AE à produire les projets d'avis. Il est veillé à ce que les absences d'avis soient positionnées sur les dossiers de plus faibles enjeux au niveau de la région, et à ce que les dossiers de plus forts enjeux soient traités en formation collégiale, les dossiers d'enjeu « moyen » pouvant être délégués ;
- les dossiers sont instruits par les agents du pôle AE de la DREAL, qui transmettent les projets d'avis et de décision après examen au cas par cas à la MRAe, autant que possible dans les délais prévus par la convention et dans la pratique, variables selon les cas ;
- les projets d'avis et de décision font l'objet d'échanges préparatoires entre les membres de la MRAe (pour les avis et décisions délibérés collégialement) et entre la MRAe et le pôle AE de la DREAL (remarques, questions, ...) ;
- les avis et décisions sont ensuite, selon les cas, délibérés en réunion collégiale de la MRAe ou rendus par délégation ;
- la MRAe notifie sans délai les avis et décisions aux pétitionnaires et les transmet au secrétariat du CGEDD pour mise en ligne sur le site des MRAe. Ils sont également mis en ligne sur le site de la DREAL par celle-ci.

Les modalités régissant le recours à la délégation sont fixées par une délibération¹² de la MRAe, adoptée à l'unanimité de ses membres à chaque nouvelle nomination de membre. En pratique, afin de concilier le

8 NB : à l'exception de Michel Rostagnat qui n'intervient que de façon ponctuelle pour suppléer l'absence des autres membres permanents.

9 Les agents du pôle « Autorité environnementale » de la DREAL ont également d'autres missions, en particulier l'appui à la mission d'autorité environnementale exercée par le préfet de région pour les décisions après examen au cas par cas pour les projets.

10 Cf. art. 14 et suivants du règlement intérieur du CGEDD, approuvé par arrêté du 12 mai 2016.

11 Cette convention est consultable sur le site internet de la MRAE : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Convention_MRAe_ARA-DREAL_160601_signee-1.pdf

12 Cette décision est consultable sur le site internet des MRAe : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/mrae_ara_decision_delegation_180502_delibere.pdf

respect des délais d'instruction prévus par la réglementation avec le maintien d'un examen collégial des décisions :

- les décisions après examen au cas par cas sont systématiquement rendues par délégation, sauf en ce qui concerne celles prises suite à un recours qui relèvent d'une délibération collégiale ;
- comme indiqué ci-dessus, le choix de rendre un avis par délégation est réalisé en réunion collégiale de la MRAe, après proposition de la DREAL, le plus tôt possible après la réception du dossier ;
- dans tous les cas (décisions ou avis), si le délégataire l'estime souhaitable au vu du dossier, il peut organiser une consultation urgente des autres membres disponibles par tout moyen lui paraissant pertinent (courrier électronique, réunion téléphonique) et permettant de respecter les délais ;
- il est rendu compte par chaque délégataire, au cours de la réunion collégiale qui suit, des décisions et avis pris en application de la délégation qui lui a été donnée.

1.2.2.2. Avis relatifs aux projets

Pour les avis rendus sur les projets, du fait du caractère transitoire et à effet immédiat de la mission qui a été confiée à la MRAe par la note du 20 décembre 2017 et de l'absence de moyens supplémentaires octroyés à la MRAe¹³ et à la DREAL pour ce faire, l'organisation est, sur certains points, différente de celle mise en place pour les plans et programmes. En particulier, les projets d'avis sont élaborés par les agents et services qui les élaboraient antérieurement, selon le type de dossier. Ainsi, en 2018 :

- le pôle AE de la DREAL a traité 60 % des demandes d'avis sur projets,
- les unités départementales (UD) de la DREAL ont traité 34 % des demandes d'avis (carrières, déchets, établissements industriels et logistique, éolien),
- le service eau, hydroélectricité, nature (SEHN) de la DREAL a traité 5 % des demandes d'avis,
- les directions départementales de la protection des populations (DDPP) ont traité 1 % des demandes d'avis (ICPE relatives à l'élevage et parfois aux déchets).

Le pôle AE de la DREAL :

- assure un suivi de l'ensemble sur la base des éléments transmis par les différents services,
- présente à la MRAe les enjeux des dossiers le plus tôt possible après l'arrivée des demandes d'avis, pour décision par la MRAe des modalités de traitement (collégial, délégation, absence d'avis) en fonction du niveau d'enjeu et de la capacité de production des services,
- appuie les autres services pour la préparation des projets d'avis,
- relit et, le cas échéant, adapte les avis préparés par les autres services avant de les transmettre à la MRAe.

Les avis sont ensuite traités par la MRAe comme pour les plans et programmes ; les modalités de délibération collégiale ou de délégation à un membre permanent sont identiques à celles des plans et programmes. Par contre, les avis délibérés par la MRAe sur les projets ne sont pas notifiés par elle ni publiés sur son site internet¹⁴, du fait de l'insuffisance des moyens d'appui internes à la MRAe ; ces avis sont notifiés aux demandeurs et publiés sur le site internet de la DREAL¹⁵ par cette dernière, comme c'était le cas antérieurement.

Au plan formel, la convention MRAe-DREAL ne s'applique pas à l'élaboration des avis sur les projets. Du fait du caractère transitoire de cette mission, de la lourdeur de la procédure nécessaire et de l'absence de textes réglementaires idoines, il n'a pas été considéré possible, ni même souhaitable, d'actualiser la convention de 2016.

13 La nomination d'un membre permanent supplémentaire courant 2018 avait été décidée courant 2017, dans le cadre antérieur, du fait de l'insuffisance des moyens de la MRAe pour les seuls plans et programmes.

14 NB : sur le site de la MRAe, un lien permet d'accéder directement à la page du site internet de la DREAL sur laquelle les avis sont publiés.

15 <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/projets-r3548.html>

La DREAL et la MRAe ont fait en sorte, de façon aussi pragmatique que possible, d'assurer sans délai la mission d'autorité environnementale pour les projets qui était jusqu'alors confiée au préfet de région. Cependant, l'organisation mise en place dans ces conditions n'est pas totalement satisfaisante. En particulier, les agents des services autres que le pôle AE de la DREAL qui préparent les projets d'avis ne sont pas placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe et de ce fait les principes de séparation fonctionnelle rappelés par le Conseil d'État ne sont pas toujours pleinement respectés. Une telle situation était difficilement évitable au début de la mise en place du dispositif transitoire : la priorité était d'éviter un vide juridique et un blocage des projets qui aurait été fortement préjudiciable à l'intérêt général. Cette situation est aujourd'hui plus difficilement justifiable. La MRAe est consciente des problèmes de moyens qu'impliquerait pour la DREAL la mise en place d'une organisation qui satisferait pleinement aux principes de séparation fonctionnelle ; elle estime cependant qu'une telle organisation doit impérativement être mise en place dans les plus brefs délais.

1.2.2.3. Moyens alloués à la mission d'autorité environnementale

Le bon exercice de sa mission par la MRAe est totalement dépendant de la capacité de la DREAL à instruire les dossiers et à produire des demandes de décisions et d'avis de bonne qualité dans les délais requis.

Les membres de la MRAe tiennent à souligner la remarquable mobilisation des agents du pôle AE de la DREAL pour ce faire, et tout particulièrement de son encadrement. Cependant, près de trois ans après la réforme de l'autorité environnementale, la MRAe ne peut que réitérer le constat déjà formulé précédemment : les moyens affectés à l'exercice de l'autorité environnementale en Auvergne-Rhône-Alpes ne permettent pas de faire face de façon satisfaisante au flux de dossiers de la région, qui est le plus important de toutes les régions françaises.

De ce fait, près de 60 % des évaluations environnementales de la région ne font pas l'objet d'avis de la MRAe ; même si celle-ci prend soin de faire en sorte, autant que possible, que les absences d'avis ne concernent que les dossiers de plus faibles enjeux, un tel niveau d'absences d'avis ne peut être considéré comme satisfaisant et pose question quant au bon exercice de sa mission de service public, notamment pour la bonne information du public.

En outre, cette insuffisance de moyens dédiés à la préparation des projets d'avis et de décisions a des conséquences très sérieuses sur les membres de la MRAe eux-mêmes, qui sont amenés à être mobilisés dans des délais très contraignants, de façon beaucoup plus lourde que prévue, et à outrepasser largement leur rôle en reprenant parfois de façon très approfondie les projets d'avis qui leur sont proposés. Cette situation n'est ni normale ni durable ; les membres de la MRAe se peuvent se substituer au travail de préparation de la DREAL et il est indispensable que les moyens alloués pour ce faire soient renforcés.

1.2.3. Les réunions

En 2018, la MRAe s'est réunie 27 fois en formation collégiale, généralement à la fréquence d'une réunion toutes les deux semaines,

- soit à Clermont-Ferrand (14 fois), soit à Lyon (11 fois), généralement dans les locaux de la DREAL de façon à pouvoir bénéficier d'un dispositif de visio-conférence permettant de faire participer à la réunion des agents de la DREAL situés dans l'autre site,
- soit par téléconférence (2 fois).

À deux exceptions près, il y a toujours eu deux membres associés présents à chaque réunion. Le nombre de membres permanents a toujours été d'au moins deux membres présents, sauf une fois où il a été réduit à un.

En outre :

- les membres de la MRAe ont participé à quatre réunions du pôle « Autorité environnementale » de la DREAL, pour analyser les retours d'expérience, échanger sur les difficultés rencontrées et se caler sur les attentes et besoins de chacun ;
- la MRAe a participé à une réunion des chefs d'UD de la DREAL et à une réunion des inspecteurs

- ICPE pour un échange avec eux sur les principes et modalités d'élaboration des avis sur les projets ;
- les membres de toutes les MRAe et de la formation d'Autorité environnementale du CGEDD ont été réunis en mars à La Défense pour un échange d'expérience et la mise en place de travaux de mutualisation entre les MRAe.

Par ailleurs, la MRAe et la DREAL ont participé conjointement à une réunion de la Compagnie des commissaires enquêteurs d'Auvergne pour présenter les principes de l'évaluation environnementale et la façon dont est organisée l'élaboration des décisions et avis d'autorité environnementale, et répondre aux questions que se posent les commissaires enquêteurs sur ces sujets.

2. Les décisions après examen au cas par cas

Selon leurs caractéristiques, certains plans et programmes doivent systématiquement faire l'objet d'une évaluation environnementale. Pour d'autres, un examen préalable au cas par cas est requis pour évaluer s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement¹⁶ et décider s'ils doivent, en conséquence, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Dans son domaine de compétence (plans et programmes locaux), cet examen est réalisé par la MRAe qui doit prendre la décision correspondante dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande par la DREAL. Les critères pour décider si un plan ou programme doit être soumis ou non à évaluation environnementale sont de deux ordres¹⁷ :

- les caractéristiques du plan ou programme, notamment la mesure dans laquelle il définit un cadre pour d'autres projets ou activités et les enjeux environnementaux liés à ce plan ou programme,
- les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée, notamment :
 - la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences,
 - l'ampleur et l'étendue spatiale géographique des incidences (taille de la population, zone géographique),
 - la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée,
 - les risques pour la santé humaine ou l'environnement.

Les décisions prises par la MRAe dans ce cadre sont rendues par délégation donnée à un membre permanent, sauf dans le cas d'une décision prise suite à un recours, auquel cas la décision est prise en formation collégiale. Elles sont publiées sur le site internet des MRAe¹⁸ ainsi que sur celui de la DREAL.

Au cours de l'année 2018, la MRAe a pris 550 décisions :

- 65 % de ces décisions sont rendues au titre du code de l'urbanisme (plans locaux d'urbanisme pour l'essentiel), dont plus de la moitié (204 décisions) pour les seules modifications de PLU (qui n'ont commencé à apparaître que fin 2017),
- 35 % de ces décisions sont rendues au titre du code de l'environnement, dont la presque totalité (33 %) pour des zonages d'assainissement des eaux usées et/ou des eaux pluviales, dont le nombre a doublé par rapport à l'année précédente.

Au global, 7 % des plans et programmes examinés en 2018 ont été soumis à évaluation environnementale. Ce taux est sensiblement différent pour ceux examinés au titre du code de l'urbanisme (11 %) et pour ceux

16 L'environnement est entendu au sens large que lui donnent les textes nationaux et européens (cf. notamment l'annexe 1 de la directive 2001/42/CE) et comprend notamment la diversité biologique (faune, flore) et le fonctionnement des éco-systèmes, la population, la santé humaine, les risques et les nuisances, les ressources (terre, sol, eau, air, climat), le cadre de vie, les paysages et le patrimoine culturel, architectural et archéologique.

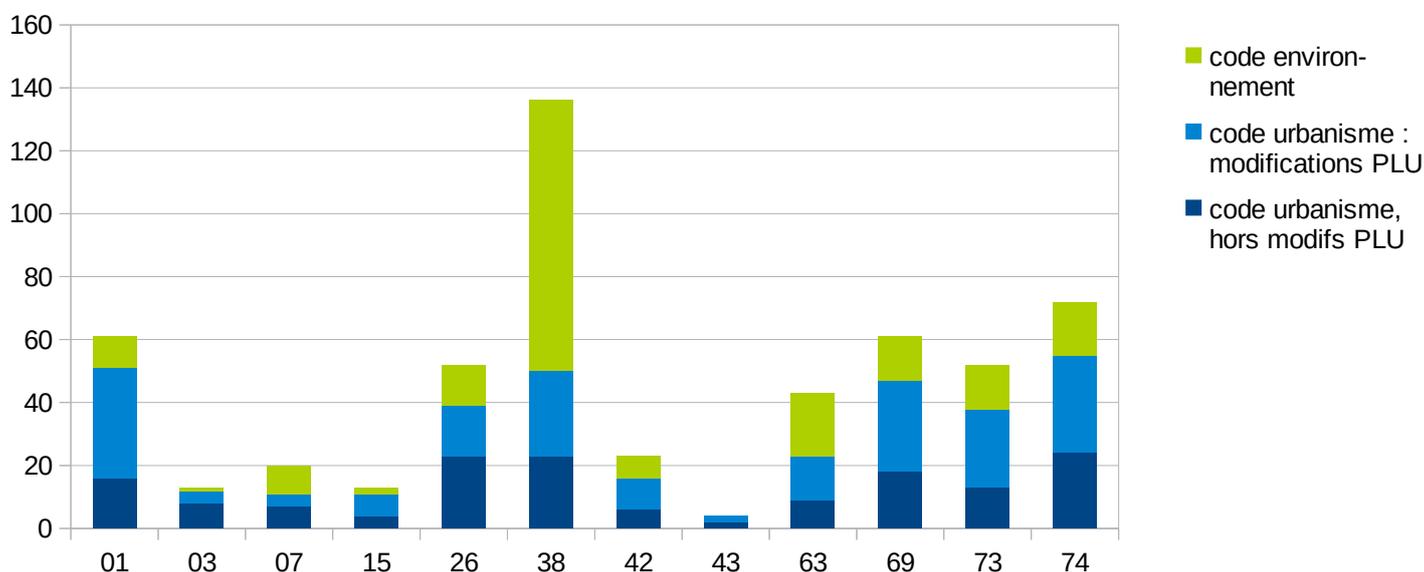
17 Les critères sont précisés par l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, à laquelle font référence les textes législatifs et réglementaires nationaux.

18 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/examen-au-cas-par-cas-et-autres-decisions-r87.html>

examinés au titre du code de l'environnement (0 %).

	nombre de décisions 2018	nombre de soumission à évaluation environnementale	% de soumissions à évaluation environnementale	rappel nombre de décisions 2017	évolution 2018/2017 nombre décisions
SCoT : modifications ou mise en compatibilité	2	0	0%	0	
PLU intercommunaux	1	1	100%	0	
PLU (hors modifications)	137	28	20%	188	-27%
modifications des PLU	204	10	5%	14	× 13,6
cartes communales	13	0	0%	16	-19%
total code urbanisme	357	39	11%	218	+64%
zonages d'assainissement	182	0	0%	89	+104%
sites patrimoniaux remarquables	10	0	0%	4	+150%
Autres	1	0	0%	1	0%
total code environnement	193	0	0%	94	+105%
Total	550	39	7%	312	+76%

Nombre de décisions après examen au cas par cas par département



Le nombre de décisions varie fortement selon les départements ; les six départements de l'Isère, de la Haute-Savoie, de l'Ain, du Rhône¹⁹, de la Drôme et de la Savoie représentent à eux seuls près de 80 % des décisions rendues en 2018.

19 Le département du Rhône est ici entendu au sens antérieur à 2014, soit le département du Rhône et la métropole de Lyon.

Trois décisions ont été prises, en formation collégiale, à la suite d'un recours gracieux²⁰ contre une décision initiale de soumission à évaluation environnementale. Ces trois recours ont donné lieu à :

- deux décisions confirmant la soumission à évaluation environnementale,
- une décision de non-soumission à évaluation environnementale, suite à l'apport d'éléments complémentaires et modification du projet.

Par ailleurs, trois recours gracieux contre des décisions de non-soumission ont été examinés, également en formation collégiale, et ont donné lieu à un rejet du recours.

3. Les avis sur les évaluations environnementales

L'avis de l'autorité environnementale **ne porte pas sur l'opportunité des projets**, ni sur le respect de la réglementation (l'autorité environnementale n'est pas contrôleur de légalité), mais sur :

- **la qualité des éléments présentés dans le dossier** qui lui est présenté d'une part,
- **la prise en compte de l'environnement par le projet** de plan ou programme d'autre part.

Cet avis n'est donc **ni favorable ni défavorable** et a pour double objectif :

- d'aider les demandeurs à améliorer la qualité de leurs évaluations,
- de faciliter la participation du public à l'élaboration de la décision en l'éclairant sur la qualité des documents qui lui sont présentés et sur la qualité de la prise en compte de l'environnement par le projet de plan ou programme,
- d'éclairer l'autorité compétente pour prendre la décision.

Les avis sont rendus par la MRAe soit collégalement, soit par délégation à un membre permanent, après instruction du dossier par la DREAL. Du fait de la capacité de production de la DREAL, les dossiers identifiés comme de moindre enjeu ne font pas l'objet d'un avis. La décision de délibérer collégalement, par délégation, ou de ne pas rendre d'avis, est prise collégalement, dès que possible après réception du dossier par la DREAL. Il arrive cependant parfois, du fait de problèmes imprévus (notamment : absence de la personne en charge de l'instruction à la DREAL), que des dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis ne fassent finalement pas l'objet d'un avis de la MRAe²¹.

3.1. Avis rendus sur des plans et programmes

Les avis sur les plans ou programmes doivent être rendus dans un délai de trois mois à compter de la réception par le pôle AE de la DREAL de la demande d'avis accompagnée du dossier.

Sans réponse dans ce délai, la MRAe est réputée n'avoir aucune observation à formuler²². Les avis, comme les informations sur l'absence d'avis, sont publiés sur le site internet des MRAe²³ ainsi que sur celui de la DREAL.

20 Sur ces 13 recours, 6 concernaient des décisions de soumission prises en 2016. En effet, les pétitionnaires disposent de deux mois pour présenter un recours. Le nombre de décisions prises en 2017 qui feront l'objet d'un recours n'est pas définitivement connu à la date d'élaboration du présent rapport.

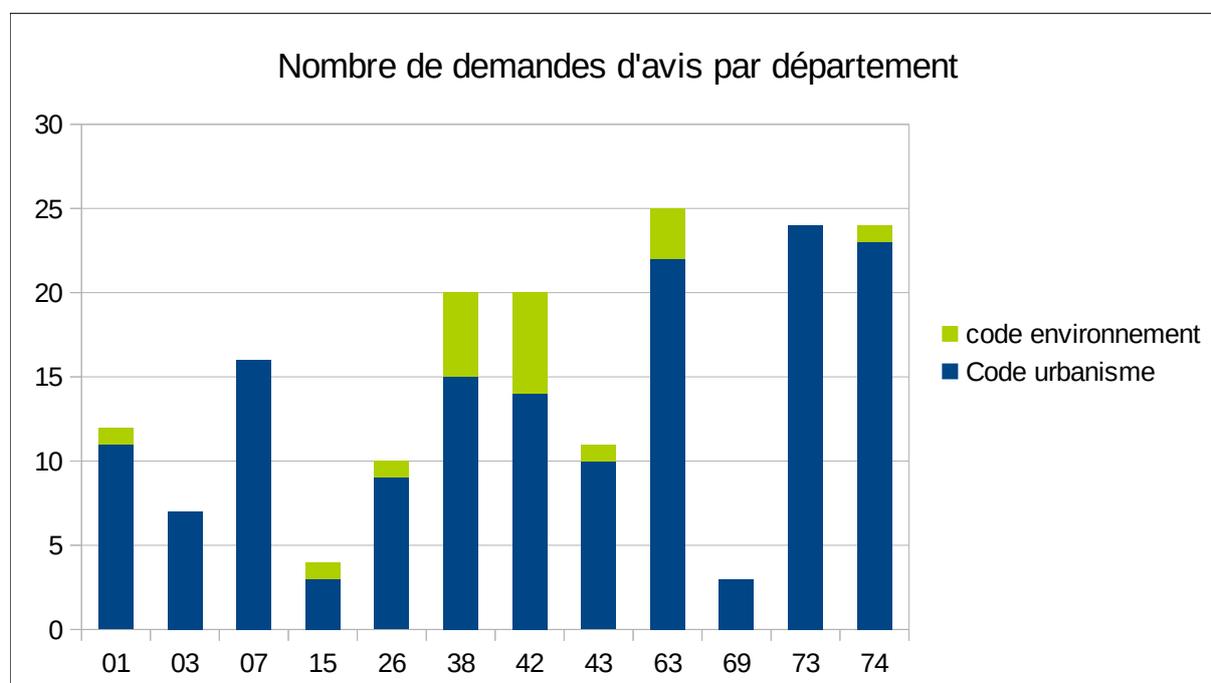
21 En 2018, ces absences d'avis « contraintes » ont concerné 15 dossiers « plans-programmes » et 36 dossiers « projets », soit respectivement 17 % et 31 % des dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis.

22 cf. art. R104-25 du code de l'urbanisme et art. R122-21 du code de l'environnement.

23 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-r88.html>

	avis délibérés collégalement	avis rendus par délégation	absence d'avis	total 2018	taux d'absence d'avis
schémas de cohérence territoriale	3			3	0%
plans locaux d'urbanisme intercommunaux	2			2	0%
plans locaux d'urbanisme	14	38	88	140	63%
cartes communales	1	4	7	12	58%
total code urbanisme	20	42	95	157	61%
réglementation des boisements			10	10	100%
plans climat-air-énergie territoriaux	4	1		5	0%
plan de déplacements urbains	1			1	0%
autres	1	1	1	3	33%
total code environnement	6	2	11	19	58%
Total	26	44	106	176	60%

En 2018, sur un total de 176 demandes d'avis, la MRAe a rendu 70 avis, dont 26 ont été délibérés collégalement et 44 ont été rendus par délégation à un membre permanent. Ces avis ont été rendus pour l'essentiel (89 %) au titre du code de l'urbanisme. Au titre du code de l'environnement, on note l'apparition en 2018 des plans climat-air-énergie territoriaux, avec 5 avis rendus. 106 dossiers, soit 60 % du total des demandes, n'ont pas fait l'objet d'un avis de la MRAe.

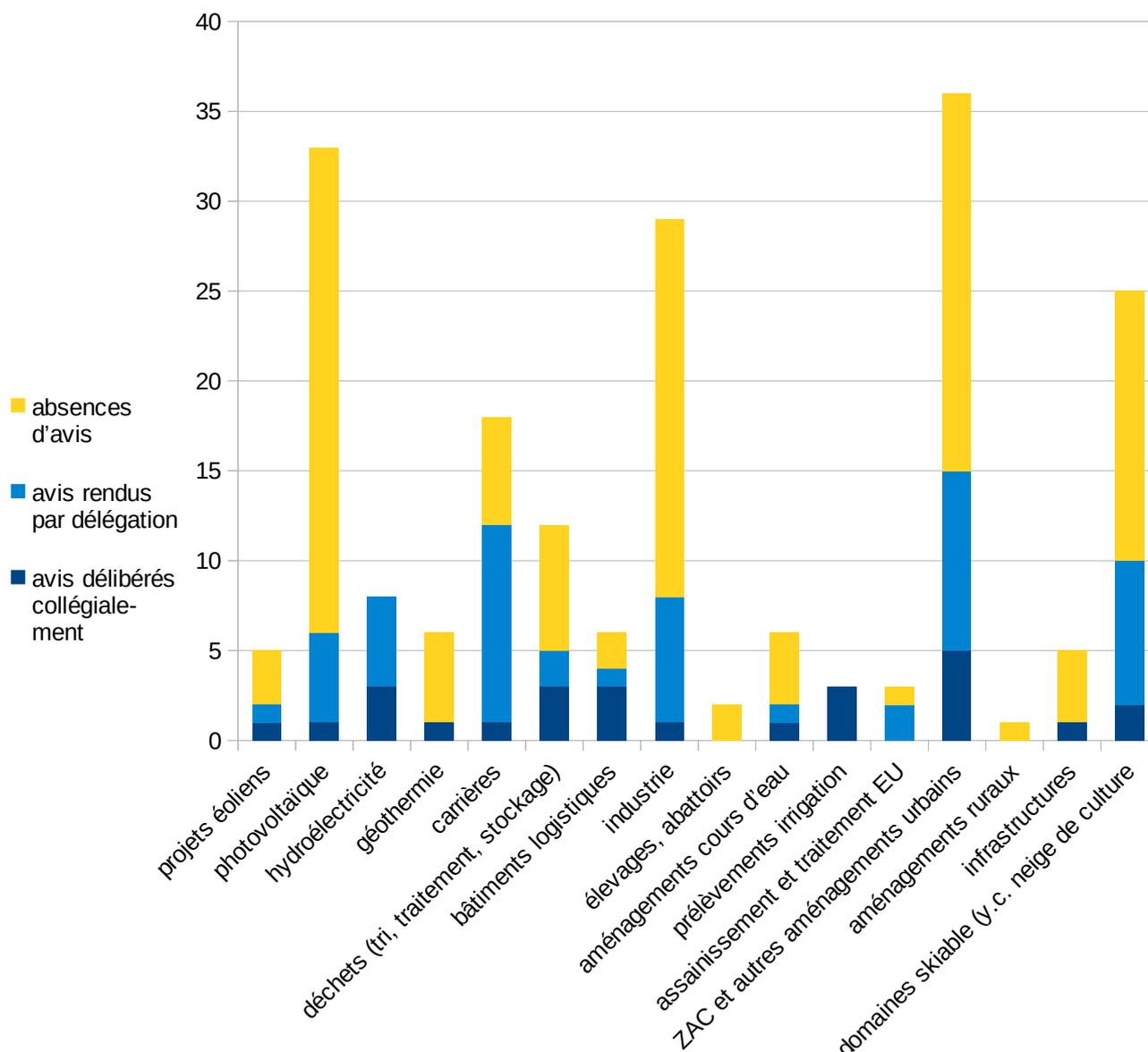


Le nombre de dossiers par département est très variable ; six départements (sur 12 départements dans la région) concentrent plus de 70 % du total des demandes d'avis et des avis rendus.

3.2. Avis rendus sur les projets

Les avis doivent être rendus dans un délai de deux mois à compter de la réception par le pôle AE de la DREAL de la demande d'avis accompagnée du dossier complet (étude d'impact et dossier de demande d'autorisation). Les avis, comme les informations sur l'absence d'observations émises dans le délai, sont publiés sur le site internet de la DREAL²⁴.

En 2018, sur un total de 198 demandes d'avis, la MRAe a rendu 79 avis, dont 26 ont été délibérés collégalement et 53 ont été rendus par délégation à un membre permanent. 119 dossiers, soit 60 % du total des demandes, n'ont pas fait l'objet d'un avis de la MRAe.



Demandes d'avis sur projets traités en 2018

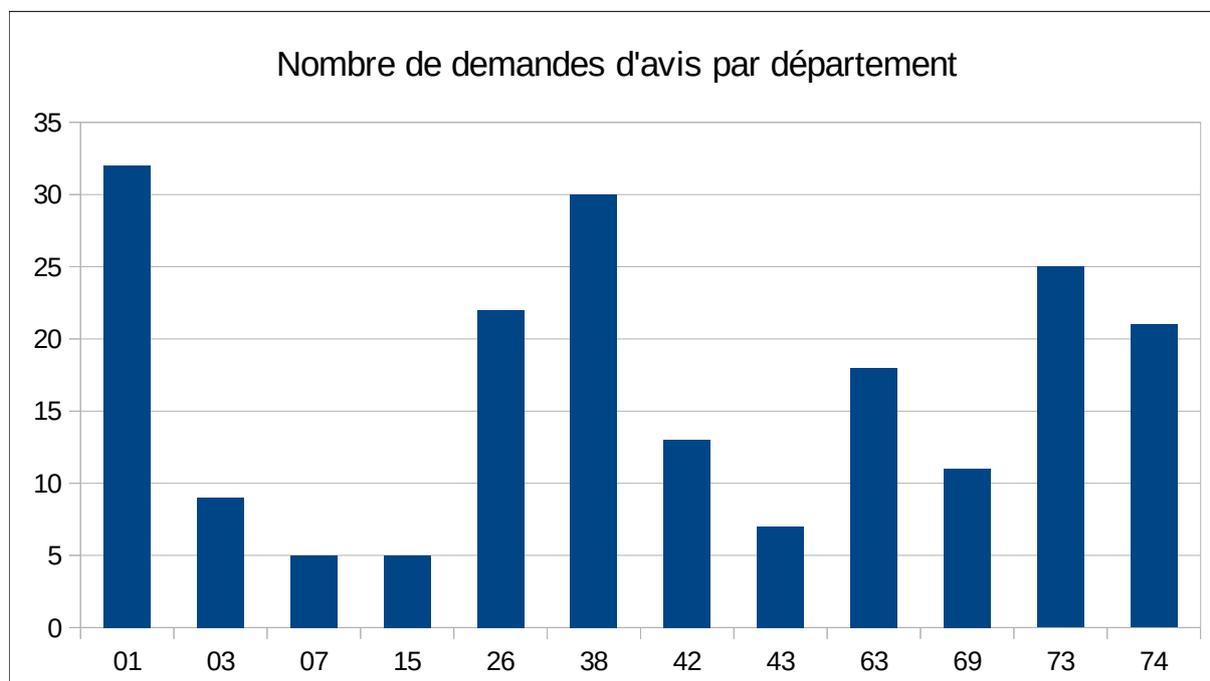
Comme l'illustre le graphique ci-dessus, les types de projets sont très divers. Les plus nombreux concernent :

- des ZAC et autres aménagements urbains (36 demandes d'avis, 15 avis rendus),
- des parcs photovoltaïques (33 demandes d'avis, 6 avis rendus),
- des installations industrielles (29 demandes d'avis, 8 avis rendus),

24 <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/autorite-environnementale-r3029.html>

- des aménagements de domaines skiabiles (25 demandes d'avis, 10 avis rendus),
- des carrières (18 demandes d'avis, 12 avis rendus).

Comme pour les plans et programmes, le nombre de dossiers par département est très variable ; six départements (sur 12 départements dans la région) concentrent 75 % du total des demandes d'avis et des avis rendus.



3.3. Les principaux problèmes récurrents constatés

3.3.1. Plans et programmes

Au-delà des observations spécifiques à chaque dossier, les principaux problèmes rencontrés de façon récurrente dans les évaluations environnementales des plans et programmes en 2018 n'ont pas fondamentalement évolué par rapport à ceux constatés les années précédentes, même si l'on perçoit une légère amélioration, très variable selon les structures qui élaborent ces plans ou programmes.

Le tout premier constat reste celui de la mauvaise connaissance par beaucoup d'acteurs de **ce qu'est l'évaluation environnementale** :

- Celle-ci est encore souvent prise comme une simple étude complémentaire déconnectée du processus d'élaboration du plan ou programme, alors que c'est un processus (et non une simple étude) qui a vocation à accompagner les acteurs pour les éclairer sur les conséquences environnementales, au sens large, des différents choix possibles et les aider à mettre en œuvre leurs objectifs tout en intégrant au mieux les considérations environnementales. Attendre que tous les choix soient arrêtés pour passer commande d'une étude d'évaluation environnementale, dans le seul but de s'acquitter de l'obligation réglementaire, ne permet pas de profiter pleinement de la valeur ajoutée que peut apporter une telle démarche.
- De même, certains pétitionnaires considèrent la décision de soumettre un plan ou programme à évaluation environnementale après examen au cas par cas comme une sanction pour un projet qui serait jugé de mauvaise qualité environnementale par la MRAe, alors qu'elle n'est que le constat du fait que le projet, pour des raisons qui peuvent être très diverses, est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens que lui donnent les textes.

- Le niveau de compétence en matière d'évaluation environnementale des bureaux d'études qui conseillent les collectivités et réalisent les rapports de présentation des documents d'urbanisme est très hétérogène ; si certains réalisent des documents pertinents et de bon niveau, d'autres semblent ne pas connaître correctement les textes et ne pas comprendre la démarche.
- L'écart se creuse entre les collectivités qui ont compris la démarche d'évaluation environnementale et qui la valorisent et d'autres collectivités qui ont des difficultés à en appréhender la finalité.

Les rapports de présentation des documents d'urbanisme, qui doivent notamment rendre compte de la démarche d'évaluation environnementale, présentent souvent des insuffisances sérieuses :

- **L'état initial de l'environnement** est souvent très détaillé, au moins en ce qui concerne la biodiversité, mais avec parfois un caractère monographique déconnecté du plan ou programme concerné ; les enjeux environnementaux liés au plan ou programme lui-même ne sont pas toujours mis en évidence et sont souvent non hiérarchisés. Si les éléments issus des documents à grande échelle (SRCE²⁵, inventaire départemental des zones humides, etc.) sont généralement repris, la déclinaison de ces problématiques à l'échelle du document (notamment : corridors écologiques locaux, zones humides) est souvent absente²⁶. Les éléments relatifs aux déplacements, à la qualité de l'air, aux gaz à effet de serre et au climat sont souvent traités de façon très générale, sans lien réel avec les enjeux du plan ou programme local.
- Dans la **justification des choix**, les « solutions de substitution raisonnables »²⁷, c'est-à-dire les différentes options possibles permettant de répondre aux objectifs du plan, sont rarement présentées. Seule figure parfois (mais pas toujours) une comparaison avec l'évolution « au fil de l'eau ». Le caractère itératif de la démarche d'évaluation environnementale est rarement présenté.
- La séquence « **éviter, réduire, compenser** » est souvent mal déclinée, se limitant parfois à « réduire et/ou compenser » sans présenter la thématique préalable « éviter ».
- L'enjeu de **consommation d'espace**, qui est généralement l'un des enjeux environnementaux les plus forts dans les documents d'urbanisme, est souvent mal traité :
 - le projet de nouveau document n'est souvent mis en regard que du document précédent. Cette comparaison n'est pas sans intérêt et permet de voir que l'on s'améliore sur ce point, mais le document en vigueur (voire même caduc pour les anciens plans d'occupation des sols) a généralement été élaboré dans un contexte législatif différent du contexte actuel, notamment en matière de consommation d'espace ; il ne peut donc être considéré comme une référence pertinente et suffisante pour juger de la bonne prise en compte de l'objectif de modération de consommation d'espace par le projet. Il y a lieu au minimum de comparer la situation future autorisée par le projet avec la réalité de l'occupation du sol actuelle, ce qui n'est pas toujours fait ;
 - la chaîne justificative du besoin de consommation d'espace pour l'habitat²⁸, l'activité économique ou le tourisme comporte souvent des lacunes sérieuses ;
 - l'artificialisation possible dans les zones A ou N, notamment du fait de projets de voirie ou d'équipements publics divers, mais aussi du fait que certaines constructions ou extensions de constructions existantes sont autorisées dans ces zones, n'est souvent pas prise en compte, alors qu'elle est souvent non négligeable, voire parfois du même ordre de grandeur que celle des zones urbanisées.
 - on constate dans certains cas, heureusement peu fréquents, une confusion entre les notions de consommation foncière d'une part, et d'étalement urbain d'autre part. Si la mesure de

25 Schéma régional de continuité écologique

26 La déclinaison locale des documents d'échelle régionale ou départementale est nécessaire pour pouvoir prendre en compte à l'échelle locale les problématiques concernées ; elle est d'ailleurs généralement requise par les documents à grande échelle.

27 Cf. notamment art. R151-3, 4° : « Explique les choix retenus [...] ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables ... »

28 Evolution démographique, besoins de logements, réhabilitation de logements vacants ou de friches industrielles et/ou commerciales, restructuration urbaine, besoin d'artificialisation de nouveaux espaces.

l'étalement urbain est indéniablement intéressante²⁹, elle ne peut remplacer la mesure de la consommation d'espace prévue par les textes.

- Les rapports de présentation doivent présenter le **dispositif de suivi** qui sera mis en place pour mesurer les effets du plan ou programme sur l'environnement. Les textes précisent que « *les critères, indicateurs et modalités retenus* » doivent être définis et que ceux-ci doivent notamment permettre « *d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* ». Si des indicateurs sont généralement présentés, leurs modalités de mise en œuvre sont souvent absentes. Les indicateurs présentés, dont on ne sait pas toujours s'ils sont seulement proposés ou s'ils sont effectivement retenus par la collectivité, sont souvent adaptés à l'élaboration du bilan périodique prévu par les textes (tous les six ou neuf ans selon les cas) mais, lorsque leur fréquence de recueil est indiquée, celle-ci apparaît parfois incompatible avec une détection plus précoce des impacts négatifs imprévus³⁰.
- Le **résumé non technique**, prévu par les textes, est un élément essentiel pour la bonne information du public. Ce dernier n'a généralement ni les connaissances ni la disponibilité pour examiner l'intégralité des documents présentés (généralement plusieurs centaines de pages). Or, il apparaît que beaucoup de rapports de présentation comportent un résumé non technique extrêmement succinct, qui ne permet pas à sa seule lecture de se faire une idée correcte du projet de plan ou programme et de son évaluation environnementale. Or, le résumé non technique a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier et devrait pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité. Par ailleurs, il est souvent positionné comme un simple chapitre inséré dans un document beaucoup plus volumineux et n'est pas facilement visible par le public ; la MRAe recommande de faire en sorte qu'il soit immédiatement et facilement identifiable par un public non averti qui voudrait s'informer sur le projet, par exemple en en faisant un document spécifique.

Toujours en ce qui concerne les documents d'urbanisme, si les orientations et objectifs généraux affichés dans les rapports de présentation et les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) apparaissent le plus souvent vertueux au plan environnemental, la **traduction de ces orientations dans les documents prescriptifs** (partie écrite et partie graphique du règlement, orientations d'aménagement et de programmation) est souvent limitée ou peu opérationnelle.

- En matière de consommation d'espace notamment, outre que les objectifs quantitatifs de modération de la consommation d'espace restent souvent peu ambitieux, les dispositions

29 Pour mesurer l'étalement urbain (ou « tache urbaine »), on utilise généralement une méthode dite de « dilatation-érosion ». Cette méthode, élaborée par le CERTU, consiste à dessiner un tampon autour de chaque bâtiment (dilatation), à agglomérer tous les tampons, puis à éroder l'enveloppe ainsi constituée d'une distance inférieure à la dilatation. Cette méthode utilise des bases de données publiques (MAGIC, BD Topo) qui permettent d'automatiser le calcul. Elle ne donne pas une valeur absolue de l'étalement urbain (la valeur dépend du choix des paramètres de dilatation et d'érosion et peut varier facilement du simple au double selon les paramètres choisis) mais permet, avec un choix adapté de paramètres, d'évaluer l'évolution relative dans le temps de l'étalement urbain. Une même consommation d'espace (par exemple : une parcelle de 1000 m² urbanisée) sera valorisée très différemment selon qu'elle se situe dans l'enveloppe urbaine, en extension en périphérie de cette enveloppe ou isolée des autres bâtiments. Cette analyse de l'étalement urbain donne des résultats différents de l'analyse de la consommation d'espace et ne la remplace pas : les deux analyses sont complémentaires. La consommation d'espace correspond aux surfaces d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui sont artificialisés, notamment pour l'habitat, les activités économiques et les infrastructures. Elle se calcule généralement en additionnant la surface des parcelles concernées.

30 Il semble que ce défaut soit lié à une mauvaise connaissance de ce qui est requis par le code de l'urbanisme. Pour tous les projets de PLU, qu'ils soient ou non soumis à évaluation environnementale, le rapport de présentation doit « *identifier les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du plan* » (cf. art. R151-4) qui doit être réalisée tous les 9 ou 6 ans selon les cas. En outre, lorsque le projet de PLU est soumis à évaluation environnementale, le rapport de présentation doit « *définir les critères, indicateurs et modalités retenus* » et ceux-ci doivent notamment permettre, outre l'analyse des résultats de l'application du plan tous les 9 ou 6 ans, « *d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* » (cf. 6° de l'art. R151-3). Les dispositions de suivi présentées se contentent le plus souvent de ne répondre qu'à ce qui est requis pour les PLU non soumis à évaluation environnementale.

permettant d'assurer le respect de ces objectifs (densité minimale et/ou phasage des ouvertures à l'urbanisation de façon à n'artificialiser que ce qui se révélera effectivement nécessaire) sont souvent insuffisantes, voire absentes.

- Les règlements des zones A et N sont souvent permissifs et peu protecteurs, sans que des zonages spécifiques soient prévus sur les espaces qui devraient faire l'objet d'une protection forte.
- On observe en outre, dans les zones rurales en forte déprise, une tendance fréquente à surdimensionner les ouvertures à l'urbanisation dans l'espoir de faciliter l'accueil de nouveaux habitants ou activités, au risque de générer surtout un supplément d'étalement urbain et de coûts d'équipements.

En ce qui concerne les **plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)**, la MRAe n'a encore qu'un recul très limité (les 5 premiers PCAET de la région sont apparus en 2018) mais, d'ores et déjà, il apparaît que la difficulté principale de l'évaluation environnementale de ces plans porte sur la nécessité d'une double analyse :

- l'analyse des impacts négatifs éventuels des orientations et actions proposées (par exemple, les impacts sur les milieux naturels et la biodiversité en cas de développement important du bois énergie ou de la petite hydroélectricité). Cette analyse n'est pas toujours quantifiée et ne permet alors pas d'apprécier la réalité de l'impact ;
- l'analyse de la capacité des actions proposées à mettre les territoires concernés sur une trajectoire qui leur permettra d'atteindre à terme (2030 et 2050) les objectifs affichés. En effet, les PCAET sont l'outil opérationnel de mise en œuvre, à l'échelon local, des objectifs nationaux en matière de climat, de qualité de l'air et d'énergie ; si les actions qu'ils proposent sont généralement positives par rapport à la situation actuelle et permettent d'engager une démarche vertueuse, il y a lieu de vérifier que ces actions sont suffisantes, au regard du potentiel du territoire concerné, pour assurer l'atteinte des objectifs affichés. Or, sur ce point, l'analyse reste souvent insuffisante, voire absente.

3.3.2. Projets

Même si la nature des projets est très diverse et si la MRAe n'a pas encore un grand recul sur les études d'impact des projets, on peut déjà distinguer quelques difficultés ou insuffisances fréquentes dans les études d'impact.

Une difficulté très sérieuse que l'on rencontre régulièrement est celle de la correcte identification du périmètre du projet. En effet, si l'étude d'impact est présentée à l'occasion d'une demande d'autorisation, elle ne doit pas se limiter à l'étude des seuls impacts directs du seul objet de la demande d'autorisation, mais bien évaluer l'ensemble des incidences notables, **directes et indirectes**, qu'est susceptible de générer le **projet considéré dans son ensemble**. Ainsi :

- L'art. L122-1 (III) du code de l'environnement précise : « *Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrages, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité* ».
- Le guide technique « Évaluation environnementale – Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016 » du CGDD indique ainsi (p. 21) « *Le projet doit donc être appréhendé comme l'ensemble des opérations ou travaux nécessaires pour le réaliser et atteindre l'objectif poursuivi. Il s'agit des travaux, installations, ouvrages ou autres interventions qui, sans le projet, ne seraient pas réalisés ou ne pourraient remplir le rôle pour lequel ils sont réalisés.* »

Par ailleurs, certaines insuffisances apparaissent fréquemment dans l'évaluation des impacts, notamment :

- le respect de la réglementation et des normes ne signifie pas absence d'impact. Ainsi par exemple, ce n'est pas parce que le bruit généré par un projet respecte les seuils prévus par la réglementation qu'il n'y a pas d'impact sur le voisinage et qu'il n'y a pas lieu de préciser cet impact ;
- lors d'une décision de renouvellement d'autorisation, ou en cas de régularisation d'une situation, il

y a lieu d'évaluer les impacts par rapport à une situation en l'absence de projet, donc d'activité autorisée, et non par rapport à la situation existante ;

- l'évaluation des impacts sur la biodiversité et les milieux naturels ne doit pas se limiter aux seuls espaces figurant aux inventaires ZNIEFF ou classés Natura 2000 et aux seules espèces protégées.

Enfin, la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) est parfois mal maîtrisée :

- dans son déroulé d'une part (il n'est pas toujours évident que l'on a réellement examiné les différentes solutions possibles, notamment d'implantation et d'étendue du projet, pour dans un premier temps chercher à éviter les impacts négatifs ;
- dans son contenu d'autre part :
 - il y a lieu d'examiner les possibilités de réduction, voire de compensation, des impacts résiduels notables, même s'ils sont considérés comme « modérés » voire « faibles » (par exemple pour les nuisances sonores, même si on ne dépasse pas les plafonds réglementaires) ;
 - en ce qui concerne spécifiquement les atteintes à la biodiversité, lorsque après recherche d'évitement et de réduction il subsiste des impacts résiduels, la loi « Biodiversité » de 2016 prescrit que « *Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes.* »³¹ Or, certaines études d'impact se contentent de proposer des mesures de compensation pour les seules espèces protégées, alors qu'il y a lieu d'identifier et de compenser également les impacts résiduels sur la biodiversité plus « ordinaire ». De même, la durée des compensations n'est pas toujours spécifiée, ou ne couvre pas la durée totale des atteintes.

31 cf. art. L. 163-1 du code de l'environnement, créé par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages