



Mission régionale d'autorité environnementale  
Pays de la Loire

# L'autorité environnementale appliquée aux documents d'urbanisme

---

# Quelques éléments de contexte généraux

# Un rappel la convention de Rio

Le Principe 10 de l'article 2 de la convention sur la diversité biologique signée à Rio de Janeiro lors du Sommet de la Terre de 1992 stipule que « ***La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, en mettant les informations à la disposition de celui-ci*** ».

Les notions de participation et d'écocitoyenneté sont associées et développées depuis le sommet de la terre de Rio.

Au-delà de l'information du public, il s'agit de l'associer à la préparation et aux prises de décisions, ainsi qu'à une meilleure évaluation des incidences des grands projets notamment

**=> Un élément de contexte fondamental pour l'évaluation environnementale : la participation du public**

# Création de la notion d'autorité environnementale

---

- Les législations européennes et nationales prévoient que l'évaluation des incidences environnementales des projets, plans/programmes et documents d'urbanisme est soumise à l'avis, rendu public, **d'une « autorité compétente en matière d'environnement »** : l'autorité environnementale.
- Ces prescriptions visent à éclairer l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation sur les enjeux environnementaux des projets, plans/programmes et documents d'urbanisme avant la prise de décision. Elles visent également à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent, conformément à l'article 7 de la **convention d'Aarhus** et à la charte de l'environnement, l'avis étant joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure de mise à disposition du public.
- L'autorité environnementale a été créée par le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009.

---

**Une « communauté »  
d'autorités environnementales compétentes  
depuis la réforme de l'Ae de 2016**

# Pourquoi une réforme de l'autorité environnementale en 2016 ?

---

- Directive 2001 / 42 / CE, transposée tardivement en 2012, en méconnaissance d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt « Seaport ») relative à la « séparation fonctionnelle » entre l'autorité chargée d'élaborer un plan ou un programme et l'autorité compétente dans le domaine de l'environnement
- Décret de 2012 attaqué par la Commission européenne et France Nature Environnement pour excès de pouvoir
  - avis motivé de la Commission européenne du 26 mars 2015
  - décision du Conseil d'État du 25 juin 2011 qui **précise la notion de « séparation fonctionnelle (entre l'autorité décisionnaire et l'autorité environnementale)**
  - **2016 : Des modifications profondes du code de l'environnement (évaluation environnementale, études d'impact, autorisation unique)**

# APRÈS la réforme de 2016 jusqu'au 6 décembre 2017 : une communauté d'Autorités environnementales

---

## **Ae - créée en 2009**

- Composée de 15 membres (9 ingénieurs et inspecteurs généraux du CGEDD + 6 personnalités qualifiées) nommés par la ministre *intuitu personae*
- Une équipe permanente de 8 agents
- Président : Philippe Ledenvic

## **MRAe – créées en 2016**

- Composées de 4 membres titulaires + 2 suppléants (en principe...)
- (3 ingénieurs ou inspecteurs généraux du CGEDD + 3 personnalités qualifiées) nommés par la ministre *intuitu personae*

**« Le président de l'Ae s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale »**

**.....Et les préfets pour les projets.....**

## L' Ae du CGEDD, intervient pour les plans, programmes et schémas suivant :

---

Ceux qui donnent lieu à une approbation par décret ou **une décision ministérielle**, ou dont le périmètre dépasse les limites territoriales d'une région

- Les SDAGE, SRCAE, SRCE, Schéma régional des carrières, Plan de gestion des risques d'inondation, programme d'actions régional pour la protection des eaux contre les nitrates, schéma départemental d'orientation minière, CPER, SRADDET, chartes de PNR
- S'ils sont soumis à évaluation environnementale après décision au cas par cas, les Plan de prévention des risques technologiques, plan de prévention des risques naturels prévisibles et les plans de prévention des risques miniers
- Les documents pour lesquels l'Ae CGEDD exerce son **pouvoir d'évocation**

## la MRAe est compétente pour :

---

- Les documents d'urbanisme (SCoT, PLUI, PLU, Cartes communales, et procédures d'évolution de ces documents)
- Les autres plans, schémas et programmes (en particulier, S3RENR, SAGE, PDIRM, plans liés aux déchets, plans et schémas forestiers, règlements de boisement, PDU, AVAP, PSMV) mais aussi les PO-FEDER....
- Les projets qui relèvent de la commission nationale du débat public dans les rares cas où cela ne relève pas de l'Ae CGEDD

## La procédure pour les avis MRAe

---

- Pour les documents d'urbanisme : le dossier complet - comprenant un exemplaire numérique et un exemplaire papier - désormais déposés en DREAL, avec saisine de la MRAe.
- Les délais sont de 3 mois pour les avis et 2 mois pour les décisions au cas par cas.
- Évocation possible par l'Ae : dans ce cas, instruction complète par l'Ae CGEDD
- Préparation d'un projet d'avis par les « *agents de la DREAL* » et transmission à la MRAe dans un délai fixé par le règlement intérieur. Poursuite de l'instruction par la MRAe
- Articulation entre MRAe et DREAL (convention)
- Attention : pour les documents d'urbanisme ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, l'enquête publique ne peut être commencée en l'absence de l'avis de la MRAe ou de l'information d'avis tacite (= le délais de 3 mois à compter de la saisine de la MRAe doit impérativement être écoulé au démarrage de l'enquête)

# Modalités d'élaboration des avis des autorités environnementales

## 1/2

---

*Des processus transparents qui garantissent l'indépendance de leurs avis et de leurs décisions :*

- **Ae nationale** = deux rapporteurs, de profils et de sensibilités différents, formulation collégiale de l'avis en réunion plénière
- **MRAe** = agents DREAL *sous l'autorité fonctionnelle de la présidente de la MRAe* + dialogue avec un coordonnateur, membre de la MRAe qui synthétise les avis des membres et formule l'avis à débattre

*La DREAL « prépare et met en forme toutes les informations nécessaires pour que la mission régionale puisse rendre son avis ». La MRAe « bénéficie de l'appui technique d'agents de la DREAL » ; « pour l'exercice de cet appui, les agents de ce service sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe »*

# Modalités d'élaboration des avis des autorités environnementales

## 2/2

---

### Tant pour l'Ae que pour les MRAe

- **Relecture collégiale des projets** ; prise en compte de toutes les réactions des membres
- **Délibérations collégiales et consensuelles**. Dans certains cas, délégation au président (après consultation des membres) ou absence d'avis (tacites) pour les dossiers qui présentent le moins d'enjeux.
- Publication des avis sur Internet dans la foulée des délibérations (site de l'Ae, ou des MRAe et de la DREAL)
- **Indépendance de fait**

---

# Comment appréhender les avis de la MRAe ?

## Finalité d'un avis de la MRAe

---

- Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.
- Il croise nécessairement des thématiques de l'avis émis par le préfet au titre des personnes publiques associées (PPA) mais ne s'exprime pas du même point de vue : subtilité de l'articulation avec l'avis PPA ...recouvrement logique d'objet et de contenus, indépendance formelle, différence de posture et de rédaction, complémentarité dans l'influence ;
- Les avis MRAe sur les documents d'urbanisme présentent un enjeu particulier du fait des emboîtements d'échelles d'évaluation environnementale : le document d'urbanisme encadre et permet ou interdit les futurs projets ;
- L'avis de la MRAe ne porte pas d'abord sur la légalité ou l'opportunité mais les interroge forcément ;
- L'avis n'est n'est ni favorable, ni défavorable.

## Dans la forme

---

- Un plan type **harmonisé** au plan national.
- Un souci de **proportionnalité des avis** au regard des enjeux identifié par la MRAe (et non une approche exhaustive).
- Importance de la dimension analytique pour fonder l'avis : « contre-expertise » du « matériau » et de la démonstration fournis par le maître d'ouvrage ;
- Des recommandations :
  - et non des demandes formelles (l'avis étant consultatif et la MRAe n'étant ni service instructeur, ni autorité décisionnaire)
  - en **nombre limité**, ciblées sur les principaux points soulevés par le dossier
  - utiles pour éclairer le public et améliorer le dossier
  - dont la mise en œuvre est **possible** pour le maître d'ouvrage
- Selon l'importance de l'avis, une **synthèse** ou une simple conclusion reprenant les principales recommandations de l'avis.
- Des **formulations précises, étayées, et rédigées dans un langage accessible à tous, un public** avec des attentes et un niveau de compétence différent sur les sujets (collectivités, services techniques, BET, commissaires enquêteurs...mais aussi associations, grand public...).

---

# Éléments de bilan des avis émis par la MRAe PDL sur les documents d'urbanisme

## En préambule, quelques éléments quantitatifs 2018

<i>Décisions cas par cas « projets » (pas MRAE, préfet de région)</i>	Décisions cas par cas « documents d'urbanisme »	Décisions cas par cas « autres plans et programmes »
2016 : 96 2017 : 229 2018 : 311	2016 : <b>66</b> 2017 : <b>54</b> 2018 : <b>124</b>	2016 : 36 2017 : 43 2018 : <b>67</b>
Avis Ae projets	Avis Ae documents d'urbanisme	Avis Ae autres plans et programmes
2016 : <b>111</b> (dont 17 avis simplifiés) + 12 tacites 2017 : <b>88</b> (dont 17 avis simplifiés) + 24 tacites 2018 : <b>58</b> + 62 tacites	2016 : <b>48</b> (+ 6 tacites) 2017 : <b>37</b> (+3 tacites) 2018 : <b>40</b> (+ 15 tacites)	2016 : <b>8</b> 2017 : <b>2</b> 2018 : <b>6</b>

## Premiers constats

---

- des avancées en matière de prise en compte de l'enjeu de maîtrise de consommation d'espace pour l'habitat
- des diagnostics qui ont progressé en matière de Trame verte et bleue (TVB)...à nuancer selon les territoires
- mais la MRAe constate l'absence d'inflexion réelle quant à la consommation d'espace à des fins d'accueil d'activités économiques
- la MRAe relève aussi l'absence de vision dépassant le territoire couvert par le document d'urbanisme
- la difficulté à aborder la question de la compensation dans les documents de planification.

# Éléments qualitatifs ayant justifié des recommandations 1/2

## nouvelle diapo

---

**Les recommandations émises portent majoritairement sur des demandes de justifications plus abouties sur les points suivants :**

- Sur le choix de développement retenu (évolution démographique par exemple),
- Sur **l'évaluation des besoins** engendrant une **consommation d'espace nouvelle** : mobilisation des logements vacants, des dents creuses, des outils fonciers, densités parfois peu ambitieuses, pas de mise en perspective à la bonne échelle des dynamiques en matière d'activité,
- De **diagnostics plus poussés** sur les secteurs destinés à une **urbanisation future**,
- Sur la définition (méthodologie employée, restitution d'études spécifiques) des éléments présentant un intérêt écologique (zones humides, haies, boisements, éléments constitutifs de la TVB),
- Sur la **cohérence** entre les enjeux environnementaux tels qu'ils ressortent de **l'état initial** et les **choix retenus pour leur prise en compte** ; sur le bon déroulement – à la fois sur le fond et sur l'explication qui a vocation à être décrite dans le rapport de présentation -de la séquence « **éviter / réduire / compenser** » (ERC),

## Éléments qualitatifs ayant justifié des recommandations 2 /2

---

*(suite) Les recommandations émises portent majoritairement sur des demandes de justifications plus abouties sur les points suivants :*

- les **capacités d'assainissement** ainsi que la disponibilité et la préservation, dans la durée, de la ressource en eau vis-à-vis des évolutions attendues ;
- la préservation du **paysage** ;
- l'évaluation des incidences **Natura 2000** (doivent être conclusives)
- la **quasi-absence des questions liées au changement climatique et à la mobilité**,
- Sur l'articulation des échelles de planification (cf compatibilité / prise en compte des documents supra-communaux),
- Sur **l'explication des arbitrages opérés** lors de conflits d'usages/d'enjeux.

Certaines recommandations peuvent aller jusqu'à une réinterrogation du projet lui-même.

Exemples : revoir les objectifs démographiques en cohérence avec le SCOT, accroître l'ambition en matière de densité, ré examiner les besoins en termes de surfaces consacrées à des zones d'activités, ajuster les règlements pour qu'ils soient mieux à même de garantir la protection annoncée de certains éléments ( cf incohérences internes entre affichage PADD et règles applicables)

# Spécificité des PLU intercommunaux (ou de grosses communes nouvelles)

---

## *un changement d'échelle qui ré-interroge nécessairement la posture :*

-le positionnement ne peut être tout à fait le même, ne serait-ce que du fait de la **taille des documents à analyser**, dans un temps identique à celui donné à la MRAe pour un PLU couvrant une seule commune ;

-au delà de la question des documents, **la taille même du territoire à analyser** ne permet plus une lecture aussi précise qu'elle peut l'être à l'échelle d'une commune (en particulier sur ce qui se lit au plan graphique, ou à travers les OAP sectorielles) ;

-par ailleurs, elle peut introduire des **approches thématiques plus larges** (souvent à travers d'OAP thématiques ou de secteurs) qui n'étaient pas ou peu développées à des échelles plus réduites ;

-nécessité de se fixer à priori des « **axes** » **privilégiés pour l'analyse**, en fonction de la connaissance du territoire et de ces enjeux et du projet affiché ;

-

# Spécificité des PLU intercommunaux (ou de grosses communes nouvelles) 2/2

---

## - *Ciblage du positionnement MRAe sur de tels documents :*

- critique de la **cohérence externe** (prise en compte des politiques publiques sectorielles majeures – risques, consommation d’espaces, biodiversité, loi littorale, etc. – le cas échéant déclinées dans des documents de planification sectorielles supra – SDAGE, PGRI, SRCE etc.),
- cohérence **supra territoriale** (cf articulation avec les territoires voisins),
- examen de la cohérence interne du document (traduction réglementaire de l’ambition affichée dans le PADD, **portée prescriptive des OAP**),
- aptitude du document à assurer la maîtrise des impacts qu’il annonce.

# La synthèse annuelle MRAe 2018

---

[http://www-maj.cgedd.e2.rie.gouv.fr/IMG/pdf/synthese\\_annuelle\\_mrae\\_2018\\_cle292bb9.pdf](http://www-maj.cgedd.e2.rie.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_annuelle_mrae_2018_cle292bb9.pdf)

L'Ae et les MRAe : une communauté  
d'Autorités environnementales  
Synthèse annuelle 2018



**Ae - MRAe**

# Une nouvelle réforme en préparation pour les projets 1/2

---

## Décisions du Conseil d'État du 6 décembre 2017 :

Le Conseil d'État a été saisi par FNE d'une demande d'annulation du décret du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale.

L'arrêt du 6 décembre 2017 pris par le Conseil d'État valide le dispositif des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) et le rôle des DREAL dans la préparation des décisions et avis, mais il conclut que :

« Le 1° de l'art 1er du décret du 28 avril 2016 est annulé en tant qu'il maintient, au IV de l'article R. 122-6 du code de l'environnement, la désignation du préfet de région en qualité d'autorité compétente de l'État en matière d'environnement » pour les projets.

---

MERCI POUR VOTRE ATTENTION