

L'Autorité environnementale :

I. Planification urbaine et avis de l'Ae

II. Les réformes de l'année 2016



Sabrina Voitoux - Adjointe chef de division évaluation environnementale

DREAL - Service connaissance des territoires et évaluation
Division évaluation environnementale
le 13 octobre 2016

Procédure de planification et avis de l'Ae : préambule

- Objet : une **autorité environnementale indépendante** émet un avis quant à la qualité des études menées et la prise en compte de l'environnement ; *(contrairement à l'avis PPA, n'est pas un avis favorable ou défavorable)*
- Des **cadrages** préalables et des **décisions au cas par cas** ;
- L'Ae est saisie suite à l'arrêt de projet : elle rend un avis dans un **délai de 3 mois** ;
- Pour élaborer son avis, l'Ae s'appuie sur les **contributions** de la **DDT(M)** et de l'**ARS** notamment ;
- **Restituer au public de manière pédagogique** les enjeux, le processus et la justification des choix opérés.

*« Fournir à l'ensemble des participants au débat
une grille de lecture environnementale simplifiée
d'un projet ou d'un plan/programme
et de ses enjeux »*

Philippe Ledenvic, président de l'Ae du CGEDD

Les objectifs de l'évaluation environnementale

- **RESPONSABILISER**

le maître d'ouvrage pour concevoir un projet prenant mieux en compte l'environnement ;

- **ÉCLAIRER**

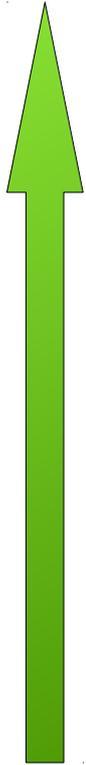
le maître d'ouvrage et l'autorité administrative sur la décision à prendre ; Avis PPA et avis Ae sont complémentaires, peuvent donner lieu à un retrait du dossier avant enquête publique pour retravailler le dossier.

- **INFORMER**

le public et le faire participer à la prise de décision :

**l'avis de l'autorité environnementale est joint
au dossier d'enquête publique accompagné de l'étude d'impact.**

Commissaires enquêteurs, héritiers des plus anciennes procédures de consultation



Convention d'Aarhus...

Loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 relative
à la démocratisation des enquêtes publiques et
à la protection de l'environnement

XVIIIe siècle : enquêtes de commodité et inconvénient

Ancien Régime : enquêtes de commodo et incommodo



Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005) :

Article 7. Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Partie 1

Mise en perspective du rôle de l'Ae dans la planification urbaine



Mise en perspective du rôle de l'Ae dans la planification urbaine

- **Qui est l'Ae** des documents d'urbanisme ? du préfet de département (ou de région pour les cartes communales) à la MRAe.
- **Une articulation primordiale avec les DDT(M)** : on travaille avec le même matériau et des délais (presque) convergents (*échange des contributions respectives, sur des champs complémentaires ; (pour autant, rôles distincts, articulation des calendriers)*)
- **Enjeu** : concilier indépendance et bonne articulation avec les autres acteurs Etat ; l'Ae ne peut se positionner en accompagnement de la collectivité, mais intérêt - dans certains cas - d'être présent en amont pour passer des messages forts/ peser sur l'évolution du projet pour une bonne prise en compte de l'environnement ; (*ex ZH et PLUi ALM*)
- **Nouveau contexte avec la création des MRAe** : un dispositif d'intervention à redéfinir ;

Points d'attention dans l'analyse des documents d'urbanisme

Le diagnostic : complet, il doit être orienté au regard des enjeux de territoire et du projet ; il doit intégrer une approche dynamique des enjeux.

Lisibilité et fiabilité des calculs entre perspectives démographiques et objectifs en terme d'accueil de population → besoins en logements → recensements des potentiels (vacance, renouvellement urbain, dents creuses) et besoins en surfaces « nouvelles » à urbaniser (question de la densité) → besoins en zones AU. Conséquences en matière de consommation d'espace

Transparence dans les choix effectués : arbitrage des éventuels conflits d'usages (cf cohérence entre les documents : affichage PADD / explication dans le rapport de présentation / traduction réglementaire).

Points d'attention dans l'analyse des documents d'urbanisme

Niveau d'investigation proportionné sur les zones destinées à accueillir des équipements / de l'urbanisation notamment en termes d'enjeux sur les milieux (zones humides, continuités écologiques) : justifier l'adéquation méthode / pression d'inventaire / localisation avec les enjeux identifiés. *Évocation d'études spécifiques sans qu'elles soient fournies ou que les principaux enseignements à en tirer ne soient présentés (PLUi)*

Consommation d'espaces : le volet activités est souvent négligé (adéquation échelle de territoire / besoins exprimés ? résiduel existant ? rythme de commercialisation observé ?)

Articulation avec les documents de rang supérieur : se limite souvent à un rappel des objectifs/orientations des plans programmes, sans réelle démonstration de la compatibilité ou de la prise en compte

Points d'attention dans l'analyse des documents d'urbanisme

Traitement des projets portés par d'autres maîtrises d'ouvrages (infrastructure routière, carrières par ex) : il est de la responsabilité de la collectivité d'expliquer comment ces projets s'articulent avec son projet de territoire (cohérence) et de démontrer leur acceptabilité par un premier niveau d'évaluation, proportionné aux enjeux des sites potentiellement impactés, à l'ampleur des projets considérés et à leurs effets pressentis, à leur niveau d'avancement (études) et à l'affichage dans le document d'urbanisme.

Indicateurs de suivi : trop souvent génériques, sans définition d'un état zéro.

Lorsque le PLU est soumis à évaluation environnementale, exigence accrue quant à la :

- lisibilité des choix effectués au regard des enjeux environnementaux ;
- lisibilité de l'application de la démarche « éviter/réduire/compenser ».

Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015
relatif à la partie réglementaire du livre 1^{er} du code de l'urbanisme et
à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme

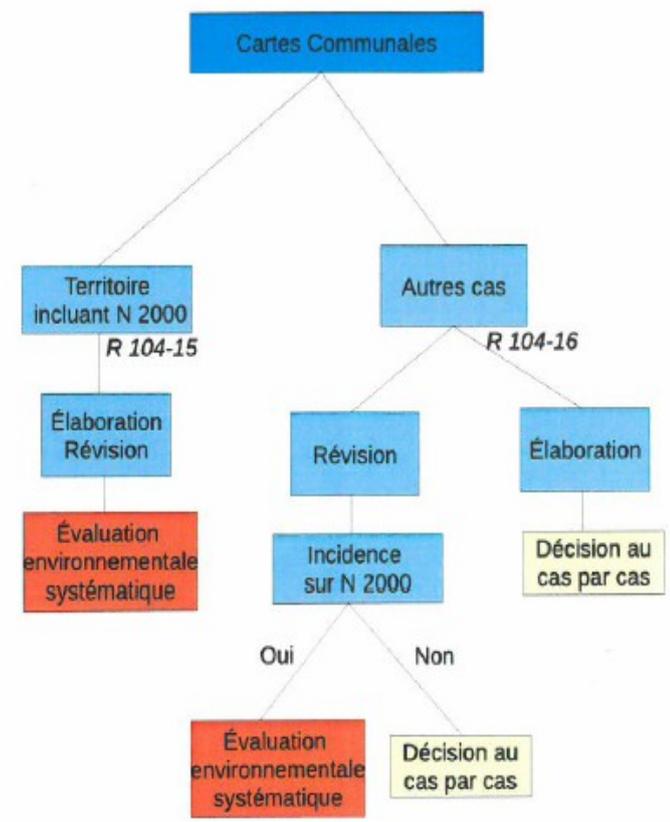
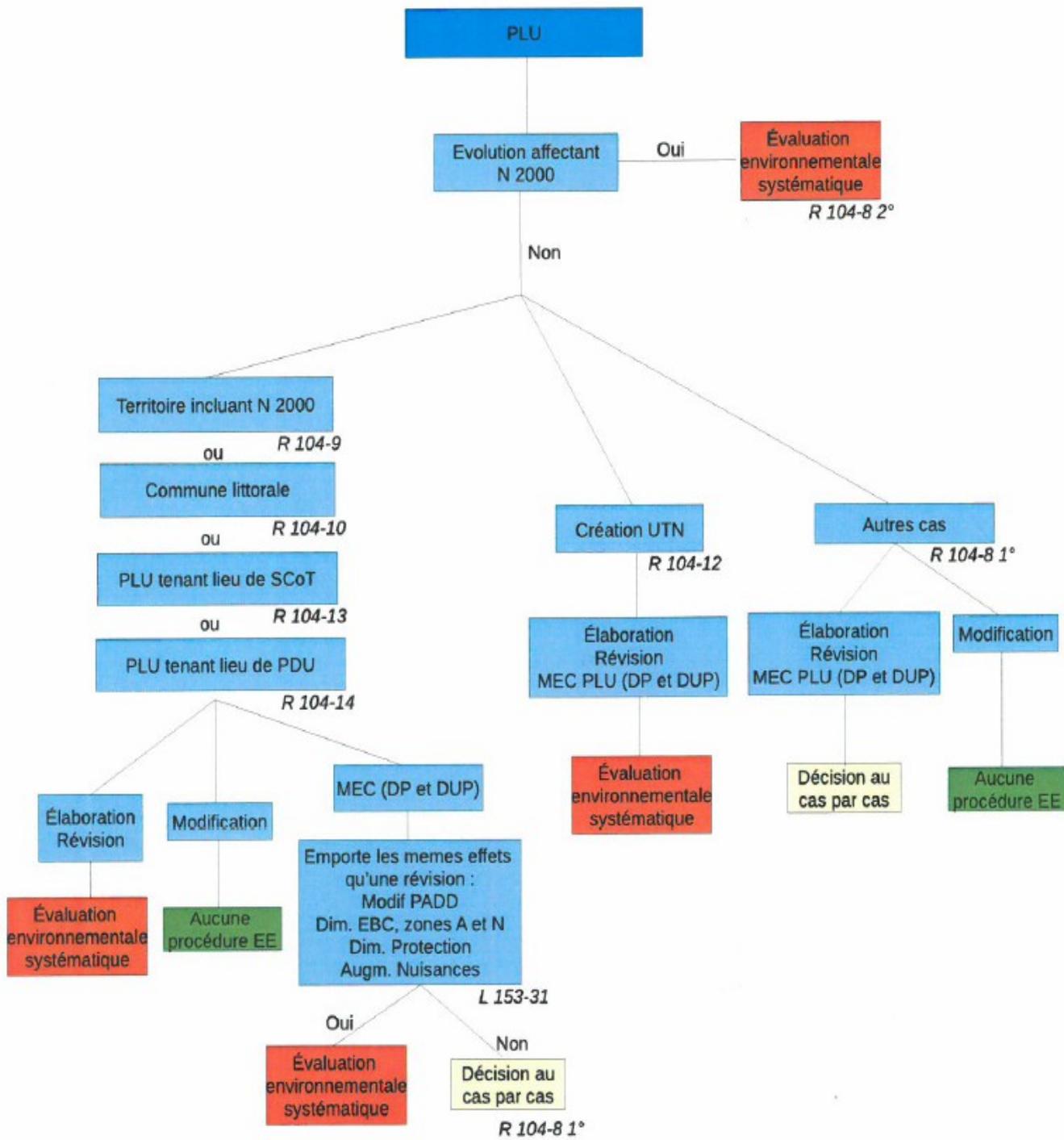
Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016

Ce décret prévoit, en parallèle de la recodification du livre 1^{er} (à droit constant), les dispositions réglementaires pour la mise en œuvre de la loi ALUR notamment.

--> Alignement du régime de l'évaluation environnementale des procédures de mise en compatibilité par déclaration d'utilité publique et déclaration de projet (art. R. 104-8 et suivants)

Soumission des PLU et Cartes Communales à la procédure d'évaluation environnementale

Application du décret 2015-1783 du 28 décembre 2015



Partie 2

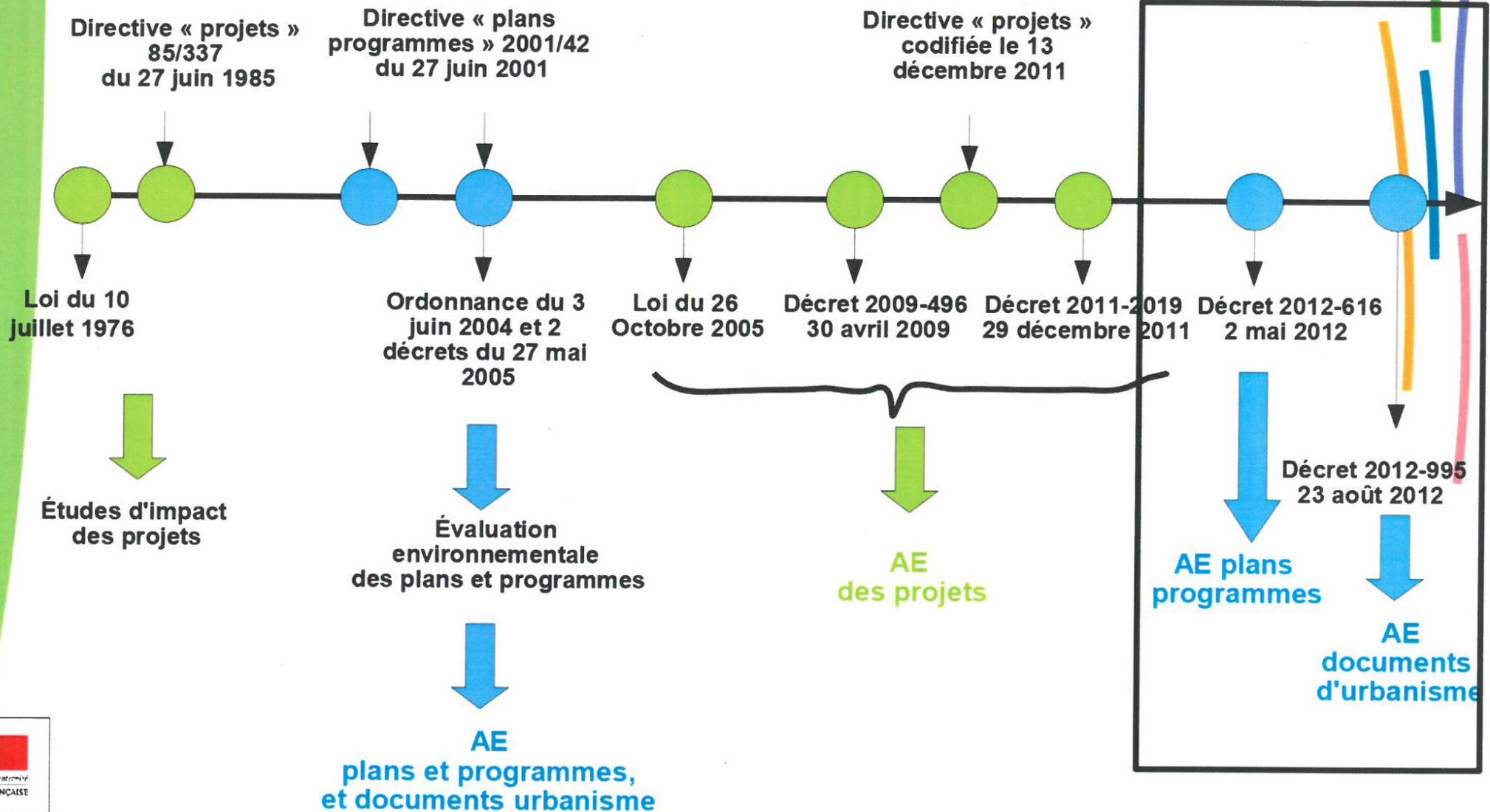
Décret n°2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale

pour les plans, schémas, programmes et documents d'urbanisme
soumis à évaluation environnementale.

Entrée en vigueur le 20 mai 2016



Cadre réglementaire et textes de référence



A l'origine de cette réforme : une meilleure transposition du droit communautaire

- Répondre à un avis motivé de la commission européenne du 26 mars 2015 demandant à la France de se mettre en conformité avec la directive du 27 juin 2001
- Droit communautaire : un avis sur l'évaluation environnementale par une autorité indépendante de l'autorité chargée d'approuver les plans et programmes.
- Or, dans de nombreux cas, la réglementation française prévoyait que ces deux autorités soient les mêmes.
- **Renforcer l'indépendance des décisions et avis rendus par les autorités environnementales locales** sur les plans, programmes, schémas et autres documents de planification.

Renforcer l'indépendance de l'Autorité environnementale locale

- La création dans chaque région d'une **mission régionale d'autorité environnementale (MRAe)** du Conseil général de l'environnement et de développement durable : compétentes pour les décisions et avis relevant du niveau local, alors qu'elle est exercée aujourd'hui par les préfets de bassin, de région, de Corse ou de département selon les plans et programmes.
- Une **nouvelle répartition** des plans et programmes entre échelon régional (MRAe) et échelon national (Ae du CGEDD) : article R. 122-17 du code de l'environnement.

Missions régionales de l'Autorité environnementale (MRAe)

- Arrêté du 12 mai 2016 de nomination des membres des MRAe publié au JO le 19 mai 2016
- Composées de membres permanents du CGEDD et de **2 membres associés** nommés en raison de leurs compétences en matière d'environnement et de leur bonne connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée.

Nommés par la ministre chargée de l'environnement.

MRAe Pays-de-la-Loire

1° En qualité de membres permanents du CGEDD :

- Mme Fabienne Allag-Dhuisme, ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts, présidente ;
- Mme Aude Dufourmantelle, inspectrice générale de l'administration de développement durable, titulaire ;
- Mme Thérèse Perrin, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, suppléante ;

2° En qualité de membres associés :

- M. Antoine Charlot, titulaire ;
- M. Christian Pitié, titulaire.

Nouvelle répartition des plans et programmes entre échelon régional (MRAe) et échelon national (CGEDD)

* **Réf. art R. 104-21 du code de l'urbanisme** : la MRAe est compétente pour les SCoT, les PLU et les cartes communales.

A NOTER : La formation nationale d'Ae du CGEDD peut, **de sa propre initiative et par décision motivée**, se saisir de dossiers relevant normalement de la MRAe « *au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier* ».

* **Réf. art. R. 122-17 du code de l'environnement**
CGEDD AE compétente :

Évaluation environnementale systématique :

- schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE),
- schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE),
- chartes de parcs naturels régionaux,
- schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE),
- schémas régionaux des carrières, schémas départementaux des carrières,
- plans de gestion des risques d'inondation,
- programmes d'actions régionaux pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates,
- schémas départementaux d'orientation minière,
- contrats de plan Etat-régions,
- schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire.

Examen préalable au cas par cas :

- plans de prévention des risques technologiques,
- plan de prévention des risques naturels prévisibles,
- plans de prévention des risques miniers.

Hors docs d'urba : La formation d'Ae du CGEDD pour les plans, schémas, programmes et autres documents de planification dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région.



Conséquences pratiques au niveau local

1. Ce qui ne change pas :

- Les délais de délivrance des décisions et avis de l'Ae demeurent inchangés : **2 mois** pour les décisions au cas par cas et **3 mois** pour les avis Ae
- La DREAL (SCTE/division évaluation environnementale) demeure le « service instructeur » au niveau régional : chaque MRAe bénéficie de l'appui d'agents du service régional chargé de l'environnement (DREAL) qui instruisent les dossiers (placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la mission régionale).

Conséquences pratiques au niveau local

2. Ce qui évolue :

- **Dépôt des dossiers** : depuis l'entrée en vigueur du décret (20 mai 2016), les saisines de l'AE (cas par cas et avis) se font directement auprès de la DREAL (SCTE/DEE), et non plus en préfecture (le préfet de département n'est plus l'Ae)
- **Une gestion des délais plus contrainte** : adoption des avis par délibération collégiale de la MRAe (ou par délégation pour les décisions cas par cas notamment), calendrier fixe des commissions, selon un rythme mensuel ou bi-mensuel
- **Une formalisation différente des avis** : vers une généralisation du modèle d'avis Ae CGEDD, avec des recommandations explicites, une synthèse en début d'avis, une ou des illustrations... (adresse du site où aller les voir) **Exemple**

Partie 3

Ordonnance 2016-1058 du 3 août 2016

Décret 2016-1110 du 11 août 2016

relatifs à la modification des règles applicables à
l'évaluation environnementale des projets,
plans et programmes



Objectifs de la réforme

- **Achever la transposition de la directive 2011/92/UE** du parlement européen et du conseil du 13/12/2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement modifiée le 16/04/2014 (2014/52/UE), et ainsi **assurer la conformité au droit de l'UE** (dans un contexte de pré-contentieux européen)
- **Simplifier et clarifier** les règles de l'évaluation environnementale (inclus dans la volonté du gouvernement de simplification du droit de l'environnement)

Projets

- **Nouvelle définition de la notion de projet**

La notion de « **programme de travaux** » n'apparaît plus dans les textes

Aujourd'hui : « Réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages ou d'autres interventions dans le milieu naturel et le paysage... »

- **Une entrée par projet et non plus par procédure**

=> cf annexe à l'article R.122-2 du code de l'environnement

- **Augmentation du nombre de projets soumis à examen au cas par cas**

Contenu de l'étude d'impact modifié :

- Nécessité de présenter un « scénario de référence » et un aperçu de l'évolution de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet
- Description plus ciblée de l'état initial (sur enjeux susceptibles d'être affectés par le projet)
- Nature et incidences des travaux de démolition
- Vulnérabilité du projet au changement climatique
- Incidences négatives notables attendues du projet résultant de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles...

Plans et programmes

- Augmentation de la liste des plans, programmes soumis à évaluation environnementale systématique :
 - Avant : 43 plans, programmes
 - Aujourd'hui : 58 plans, programmes
- Les plans, programmes susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale après examen au cas par cas passent de 10 à 12 ;
- Les documents d'urbanisme sont désormais intégrés dans le code de l'environnement.

Procédures communes et coordonnées d'évaluation environnementale

Procédure commune : procédure unique de consultation du public

= *hypothèse où la procédure porte dans le même temps sur le PP et le projet*

- Ae = celle du plan, programme (sauf si Ae projet=Ae CGEDD) consultée sur le rapport d'évaluation commun

Procédure coordonnée : le MOa est dispensé de demander un nouvel avis et de conduire une nouvelle procédure de participation du public

= *hypothèse où l'EE du PP anticipe celle du projet en procédant aux consultations exigées pour lui*

- Ae consultée pour savoir si le rapport sur incidences environnementales du PP peut valoir EI du projet

Entrée en vigueur

- Examen préalable au cas par cas projets : **1er janvier 2017** ;
- Projets soumis à étude d'impact systématique (= premier dépôt de la demande d'autorisation) : **16 mai 2017** ;
- Projets soumis à étude d'impact systématique pour lesquels l'autorité compétente est le maître d'ouvrage (exemple ZAC au stade de la création, route hors DUP ou autorisation au titre de la loi sur l'eau, canalisations...) : applicable aux projets dont l'enquête publique (ou procédure équivalente) est ouverte à partir du **1er février 2017** ;
- Plans et programmes : applicable aux documents dont l'arrêté d'ouverture d'enquête publique ou avis sur mise à disposition du public est publié à compter du **1er septembre 2016** ;

Obligation faite aux maîtres d'ouvrage de versement de l'étude d'impact dans l'application informatique mise à leur disposition par l'Etat : **1er janvier 2018**

En résumé sur cette dernière réforme en date

- Des dates d'entrée en vigueur échelonnées **de 2016 à 2018**
- Notion de **processus** d'évaluation environnementale
- **Approche par projet** et non par procédure
- Augmentation du nombre de projets soumis à **examen au cas par cas**, avec des décisions renforcées, s'appuyant sur les mesures ERC
- Les documents d'évaluation environnementales seront **soumis à consultation des collectivités locales** et de leur groupement en plus de l'Ae
- Des **procédures communes et coordonnées** d'évaluation environnementale des plans programmes et des projets devraient permettre de limiter les procédures redondantes
- La **liste de plans et programmes** soumis à évaluation environnementale s'est étoffée

Merci de votre attention



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Ministère
de l'Écologie,
du Développement
durable,
des Transports
et du Logement