



Rencontre de la Mission régionale d'Autorité environnementale d'Île-de-France Compte-rendu de réunion du 20 septembre 2017

La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France a été opérationnelle le 30 juin 2016. Un an après son installation, son président, Christian BARTHOD, a proposé de nous présenter son rôle et ses missions ainsi qu'un premier retour d'expérience, et d'engager un dialogue. La rencontre s'est tenue le 20 septembre 2017 dans les locaux de FNE Île-de-France. Il était accompagné de deux membres associés (Judith RAOUL-DUVAL et Jean-Jacques LAFITTE) et de François BELBEZET (chef du pôle Evaluation environnementale à la DRIEE), responsable de la préparation des propositions d'avis et de décisions que l'autorité environnementale examine et le cas échéant modifie avant de les adopter.

Une vingtaine de membres des associations fédérées ont assisté à cette rencontre. Ils ont pu poser de nombreuses questions sur les champs de compétence des MRAe, leurs méthodes de travail, l'articulation de leurs avis avec ceux des Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ou encore sur la prise en compte de leur avis par les maîtres d'ouvrage ou dans les enquêtes publiques.

Préambule :

L'Autorité environnementale nationale (son intitulé complet dans les textes juridiques : formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable), communément connue sous le terme d'Ae, a été créée en 2009 afin d'exprimer des avis indépendants, rendus immédiatement publics, sur les projets, plans ou programmes susceptibles d'avoir un impact notable sur l'environnement et la santé humaine, dès lors que le porteur du projet, du plan ou du programme est placé sous l'autorité hiérarchique ou sous la tutelle du ministre en charge de l'environnement, ou a besoin d'une autorisation de ce même ministre.

Les Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) ont pour leur part été créées en 2016, dans le cadre d'une transposition plus complète en droit français de **la directive européenne « plans / programmes »**, datant de 2001. Jusqu'en 2016, cette autorité était exercée au niveau régional par les préfets de département ou de région, ce qui voulait dire (dans un cas extrême) que l'Etat pouvait tout à la fois proposer un plan ou programme en tant que maître d'ouvrage, en faire l'analyse critique en tant qu'autorité environnementale et le valider en tant qu'autorité décisionnaire. La mise en place des MRAe vise notamment à



exclure toute relativisation et tout élargissement de la grille d'analyse des avis d'autorité environnementale, que le droit communautaire cible exclusivement sur l'environnement et la santé. En 2015, la Commission européenne a demandé à la France de modifier son organisation des autorités environnementale dans le domaine des plans et programmes, pour la rendre plus compatible avec la lettre et l'esprit du droit communautaire, et le Conseil d'Etat a en partie annulé les dispositions alors en vigueur, suite à un recours de France Nature Environnement¹.

Le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale crée les MRAe, missions régionales d'autorité environnementale. Il met fin en partie à cette confusion des rôles du préfet. Il existe désormais une mission régionale par région administrative. De plus, les MRAe sont, tout comme l'Ae, soumises à des règles déontologiques strictes garantissant l'indépendance et l'impartialité de ses membres.

L'objectif des MRAe est notamment de fournir une analyse des enjeux environnementaux sur la base d'une approche partagée par toutes les MRAe, tout en s'adaptant aux spécificités propres à chaque région. Elles souhaitent pouvoir influencer à terme sur l'analyse et le comportement des maîtres d'ouvrages, des collectivités territoriales, des services de l'État, des bureaux d'étude, dans leur appréhension des différents enjeux environnementaux d'un plan ou programme.

NB : en parallèle, les préfets de région restent l'autorité environnementale compétente pour la plupart des projets franciliens. La DRIEE prépare les projets d'avis et décisions de l'autorité environnementale signés dans ce cadre.

Introduction de M. Christian Barthod

Les MRAe sont composées de membres permanents du Conseil général de l'environnement et de développement durable (ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, IGPE ou inspecteurs généraux de l'administration du développement durable, IGAD) et de membres associés, avec quatre titulaires et deux suppléants. Les membres permanents du CGEDD titulaires sont actuellement deux ingénieurs généraux. Pour les membres associés, deux personnes non-salariées par l'État (mais indemnisées) sont choisies pour leurs compétences environnementales et leur connaissance de la région. Pour la MRAe d'Ile-de-France, il s'agit de **Christian Barthod** et de **Nicole Gontier** pour les membres permanents du CGEED titulaires (avec **Jean-Paul Le Divenah**, IGAD, en tant que membre suppléant), de **Paul Arnould** et **Jean-Jacques Lafitte** pour les membres associés titulaires et de **Judith Raoul-Duval** en tant que membre suppléant. Cette composition permet une **collégialité**, ce qui est un changement majeur apporté par le nouveau dispositif.

1 CE, 26 juin 2015, pourvoi n°365876

Les champs de compétence des MRAe

- Les membres délibèrent régulièrement pour émettre des avis sur des évaluations environnementales, ou prendre des décisions (obligation ou non de réaliser une évaluation environnementale) concernant des plans et programmes, comme les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme (procédures de révision et de mise en compatibilité), les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les zonages d'assainissement, Le plan de protection de l'atmosphère d'Ile-de-France a pour sa part fait l'objet d'un avis de l'Ae.
- La MRAe est également compétente pour les projets ayant fait l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) dès lors que cette dernière a organisé un débat public. Par exemple, la MRAe donnera son avis sur l'étude d'impact du projet d'incinérateur d'Ivry, après avoir rendu un avis en 2016 sur le projet de réalisation de sept bâtiments et des aménagements paysagers, de voiries et de réseaux dans le cadre du contrat de partenariat du projet Campus Condorcet à Aubervilliers (93).
- Le champ de compétence territoriale des MRAe est l'emprise de la région administrative. Si le projet ou le plan est à cheval sur deux régions, la compétence revient à l'Autorité environnementale nationale (Ae du CGEDD).
- L'Ae du CGEDD peut, de sa propre initiative (ou à la demande justifiée d'une MRAe) et par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux d'un dossier, exercer les compétences dévolues aux missions régionales d'autorité environnementale (MRAe). Lorsque l'Ae décide de mettre en oeuvre cette prérogative, la MRAe lui transmet sans délai le dossier qui est instruit dans un délai maximal de trois mois à compter de la date de la saisine de la mission régionale.

Sur la base de l'examen du rapport d'évaluation environnementale et du dossier qui l'accompagne, la DRIEE adresse à la MRAe une proposition d'avis, en identifiant notamment les points sensibles et des recommandations principales. La MRAe n'est pas liée par l'analyse et les priorités identifiées par la DRIEE et peut les modifier ou compléter. A la différence de l'Ae, la MRAe ne va pas sur le terrain, et ne rencontre pas les maîtres d'ouvrage. Elle peut le cas échéant solliciter des expertises, et adopte de façon **collégiale** un avis qui est mis sur le site des MRAe (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>) dans les heures qui suivent son adoption.

La méthode de travail des MRAe

- Le pôle d'évaluation environnementale de la DRIEE transmet une proposition.
- Elle est reprise en interne selon deux procédures différentes, selon qu'il s'agit de **décisions au cas par cas ou d'avis**.

Nota : La DRIEE et la MRAe n'ont pas les capacités informatiques pour mettre en ligne les dossiers qui leur sont soumis et la MRAe n'informe pas sur son site lorsqu'elle est saisie d'un dossier : il faut aller sur le site de la DRIEE² qui signale les saisines de la MRAe pour des demandes de cas par cas avec la date de l'accusé de réception de la demande. Cependant, les comptes-rendus de réunion de la MRAe, publiés sur le site³ des MRAe, comportent des informations utiles puisqu'ils indiquent les avis et les décisions au cas par cas qui devront être adoptées, avec les délégations de compétence afférentes, et donc informent des dossiers en cours. Il y a par conséquent un intérêt pour les associations à consulter régulièrement les comptes-rendus de la MRAe et le site de la DRIEE afin d'être vigilant sur les projets en cours et pouvoir ensuite apporter le cas échéant d'éventuels arguments factuels à la connaissance de la MRAe sur les impacts d'un projet sur l'environnement dont la MRAe n'aurait pas eu connaissance.

1- Les décisions au cas par cas : cette procédure originale en droit national est directement inspirée de la directive communautaire⁴. Pour les plans et programmes concernés par cette procédure, il n'y a pas de critères automatiques qui déterminent si oui ou non une évaluation environnementale doit avoir lieu. La MRAe décide d'une dispense ou non en fonction des informations portées à sa connaissance et de son appréciation de la sensibilité du milieu, des caractéristiques du plan ou programme et des impacts probables.

Les décisions sont signées par le président de la mission régionale (ou un autre membre permanent de la MRAe) lorsqu'il en a reçu délégation. Pour les dossiers représentant un certain enjeu (niveau 2 selon les principes figurant dans les textes publiés sur le site de la MRAe), il est nécessaire que l'examen collégial ait été mené au moins par un membre associé et un membre permanent du CGEDD. Les décisions sont rendues publiques immédiatement, sitôt adoptées par la MRAe. Elles sont transmises également sans délai à l'organisme qui l'a saisie, avec copie à la préfecture, à la DRIEE et à la DRIEA.

Les maîtres d'ouvrage peuvent la contester sous forme d'un recours (gracieux, hiérarchique ou contentieux auprès du tribunal administratif, mais seulement après avoir d'abord formulé un recours gracieux). Les dispenses ne faisant pas grief, elles ne peuvent faire l'objet d'un examen du juge que lors d'un recours contre l'autorisation, donc tout à la fin de la procédure, avec des effets rétro-actifs très forts, quasi dissuasifs.

En cas de recours contre une décision au cas par cas, les moyens concernent les deux familles de critères qui doivent justifier la décision selon la directive de 2001 la décision. Il faut donc que le recours comporte une argumentation nouvelle, soit par rapport à la sensibilité et la vulnérabilité du milieu, soit par rapport à l'impact envisageable du projet.

2 www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr

3 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/ile-de-france-r20.html>

4 directive européenne de 2001/42/CE du 27 juin 2001.



Toute personne qui souhaite faire un recours contentieux contre une décision au cas par cas doit effectuer au préalable un recours gracieux. Si la personne n'effectue pas ce recours, le recours contentieux sera jugé irrecevable. Ainsi, un maître d'ouvrage qui souhaite contester une décision au cas par cas doit d'abord faire un recours gracieux et ensuite un recours contentieux s'il n'a pas obtenu satisfaction.

2- Les avis : les avis de la MRAe sont publics, et tout le monde peut donc s'en servir. Un avertissement figure en préambule de chaque avis :

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne publique responsable de la procédure, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Au même titre que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public, la personne publique responsable de la procédure prend en considération l'avis de l'autorité environnementale pour modifier, le cas échéant, le plan, schéma, programme ou document avant de l'adopter.

La MRAe atteste, en tête de l'avis, qu'il n'y a pas eu de conflits d'intérêts parmi les membres délibérants, et elle mentionne ceux de ses membres qui se sont retirés du débat et de la délibération lorsqu'il y a un conflit d'intérêt.

Les avis relatifs à des plans et programmes sont rendus publics immédiatement, sitôt approuvés par la MRAe. Ils sont transmis également sans délai à l'organisme qui l'a saisie, avec copie à la préfecture, à la DRIEE et à la DRIEA.

Les avis d'autorité environnementale ne font pas grief sur un plan juridique : aucun recours gracieux ou contentieux n'est donc prévu.

L'influence du droit européen

La directive n°2014/52/UE du 16/04/14 a modifié la directive n° 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. L'écart entre la conception du projet « à la française » et celle qui découle de la directive et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) a historiquement conduit la France à inventer le « programme de travaux » qui n'existe pas en droit communautaire mais qui se rapproche un peu plus de la définition communautaire du projet. Pour transposer la directive de 2014, on a désormais repris fidèlement dans le code de l'environnement la définition communautaire du projet, en abandonnant donc la notion de « programme de travaux ».



La jurisprudence de la CJUE a depuis longtemps intégré la « *démolition* » dans la consistance d'un projet, option désormais reprise par la directive de 2014 et par notre droit national.

La DRIEE souligne que les acquis de la jurisprudence européenne sont repris à l'article L.122-1 du code de l'environnement. Le projet est désormais appréhendé dans sa globalité dans l'espace et dans le temps. Le projet ne doit plus être découpé.

- Question au sujet de l'exposition universelle sur le plateau de Saclay ?

La MRAe n'a pas eu connaissance de ce dossier, et ne peut donc répondre que généralement. La Commission européenne estime que le programme au sens de la directive de 2001 est aussi une manière d'aborder les interactions et les cohérences entre différents projets. Par exemple, pour Notre-Dame-des Landes, la Commission a souligné qu'il y avait plusieurs projets en lien fonctionnel fort avec l'aéroport, notamment des infrastructures de transports, et que la conception cohérente, structurée et hiérarchisée (du point de vue des impacts sur l'environnement) de l'ensemble, selon la logique ERC, justifiait une approche relevant de la directive de 2001. **La logique du droit communautaire est qu'un certain nombre des grands projets, qui nécessitent souvent des infrastructures ou des réalisations qui seront réparties dans le temps, devraient commencer par faire l'objet d'une évaluation environnementale « stratégique ».**

Questions posées par les associations :

- Les JO 2024 ne sont-ils pas un programme au sens du droit communautaire ?

D'un point de vue formel, pour une autorité environnementale, cela ne peut être exclu. Mais compte tenu notamment des délais très contraignants pour les grands chantiers et du caractère déjà relativement précis (et engageant) du dossier qui a servi de base à la décision du Comité international olympique concernant le dossier de candidature de la France, il semblerait que l'Etat s'oriente davantage vers une série d'études d'impact, chantier par chantier. La MRAe n'est à ce jour concernée que par les révisions des documents d'urbanisme des communes devant héberger des sites d'accueil des compétitions ou des entraînements, ou par des hébergements des athlètes.

- Pourquoi les recommandations de l'Autorité Environnementales ne sont pas suivies ?

L'Ae, comme les MRAe, raisonne d'abord sur la base des informations qu'on lui donne, et s'efforce de raisonner dans le meilleur état des connaissances disponibles. Les autorités environnementales rendent leur avis sur la base des impacts probables sur l'environnement et sur la santé, alors que le maître d'ouvrage et l'autorité décisionnaire ne prennent pas que ces critères en compte dans leur prise de décision. Ils peuvent écouter l'autorité environnementale, mais ils prennent en compte également des considérations sociales,

économiques, de délais, de modalités de financements, ... Le droit exige toutefois que le maître d'ouvrage justifie ses choix au regard de leurs incidences sur l'environnement.

En droit français, ni l'Ae ni les MRAe ne donnent un avis conforme, et elles ne sont pas en charge de vérifier si leurs recommandations sont suivies.

L'enjeu prioritaire réside souvent dans la démarche d'intégration environnementale, qui doit se faire le plus en amont possible dans la conception du projet. L'état d'esprit du ou des maîtres d'ouvrage détermine le succès du processus itératif de l'étude impact environnementale. Soit il considère cela comme une charge dont il doit se débarrasser, soit au contraire le maître d'ouvrage considère que c'est quelque chose de positif. L'Ae constate qu'il y a incontestablement une évolution positive de l'approche des maîtres d'ouvrage, tout particulièrement de ceux qui ont régulièrement des projets devant faire l'objet d'un avis d'Ae. Les décisions d'autorisations environnementales⁵ mais plus largement toutes les décisions prises sur un projet soumis à évaluation environnementales sont maintenant motivées au regard des incidences du projet sur l'environnement, et prescrivent si besoin des mesures d'évitement, réduction ou compensation et des mesures de suivi. Ces dispositions, et le cas échéant la jurisprudence, aideront à renforcer la motivation des décisions d'autorisations.

- Quelle articulation entre l'avis de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et l'avis de la MRAe et les services de la DRIEE ?

Réponse de la MRAe : Pour certains dossiers, la MRAe a connaissance des avis de la CDPNAF quand ils ont été rendus avant l'avis de la MRAe, mais ce n'est pas obligatoire sauf pour les DOM.

Réponse de la DRIEE : La DRIEE recherche, dans son instruction, si un avis de la CIPENAF ou de la CDPENAF a été émis. Elle consulte également les DDT et la DRIAFAF en précisant qu'elle attend, le cas échéant une contribution sur les espaces agricoles. Par ailleurs, la DRIEE participe à la CIPENAF au titre des espaces naturels. Tout cela peut contribuer à l'articulation avec la CIPENAF. La CIPENAF est a contrario intéressée à disposer de l'avis de l'Ae. Elle ne donne qu'un avis simple, et l'autorité compétente autorise ou non le projet.

- Comment les associations peuvent-elles travailler avec la MRAe pour donner l'alerte ?

La MRAe mentionne des arguments factuels lorsqu'elle rend une décision soumettant un projet à évaluation environnementale. Les associations peuvent tout à fait faire parvenir à la MRAe une grille d'analyse structurée et des éléments factuels d'information. Les associations peuvent aussi envoyer des argumentaires, mais la MRAe ne s'engage pas à ce qu'ils soient formulés de la même manière dans sa décision ou son avis, ni même à ce qu'ils soient pris en compte. La MRAe encourage les associations à lui communiquer des informations si et seulement si ces dernières sont factuelles.

5# Voir fiche juridique du Liaison 178



➤ Les commissaires enquêteurs suivent-ils l'avis de l'Ae ?

Le commissaire enquêteur a deux missions successives : un rôle de greffier de l'enquête pour recueillir et synthétiser les observations du public, puis, après un échange avec le maître d'ouvrage sur ces observations, il donne un avis personnel motivé sur le dossier. Le commissaire explique la logique de ses conclusions. Le commissaire enquêteur peut appeler la MRAe ou la DRIEE pour des précisions sur des points du dossier. Il peut également auditionner la MRAe.

NB : la DRIEE participe à la formation des commissaires enquêteurs, à divers titres (financement de la compagnie des commissaires enquêteurs, interventions dans des formations, etc). Les nouveaux commissaires enquêteurs sont sensibilisés aux enjeux environnementaux et à l'évaluation environnementale.

➤ Quelle est la position de la MRAE pour les projets sur les terrains argileux ?

Les risques naturels font partie de l'évaluation environnementale du PLU. S'il existe déjà un PPR mené à son terme, les servitudes des PPR sont annexées au PLU. La MRAe insiste sur le fait qu'il est nécessaire de mettre en cohérence l'intégralité du projet en prenant en compte le PPR.

➤ Si le commissaire enquêteur ne répond pas aux réserves de la MRAe, peut-on mettre en cause la légalité de l'enquête ?

La jurisprudence précise l'analyse requise par le commissaire enquêteur.

Remarques de la MRAe : le commissaire enquêteur est souvent un homme seul contrairement aux MRAe qui ont comme originalité la collégialité. Parfois, au sein de la MRAe, un vote est organisé lors des délibérations, car il arrive que des sensibilités assez différentes se soient exprimées. La collégialité permet aussi de prendre en compte plusieurs grilles d'analyse et d'avoir parfois accès à plusieurs sources d'informations. Une discussion a lieu pour savoir si la MRAe inscrira ou non tel élément en recommandation.

➤ Question sur le problème de la certification des bureaux d'étude

En France, c'est seulement le retour d'expériences pratiques à partir des évaluations environnementales réalisées par un bureau d'étude qui permet d'apprécier si c'est un bureau fiable.

NB : pour les projets, la qualification des rédacteurs de l'étude d'impact doit désormais être indiquée dans l'étude.

- Question sur l'articulation entre le commissaire enquêteur et le Tribunal Administratif puisque c'est le TA qui le nomme.

Les commissaires enquêteurs candidatent et c'est lors d'une commission présidée par le président du TA, tous les 4 ans, que la liste des commissaires enquêteurs est renouvelée. Le président du TA désigne ensuite de façon discrétionnaire un commissaire enquêteur pour chaque dossier.

L'enquête publique est destinée à identifier les éléments de nature à justifier ou non un projet, et le cas échéant à l'améliorer au regard de ses incidences sur l'environnement. Toutefois, l'enquête publique est considérée par certains comme tardive, lourde et coûteuse. Les maîtres d'ouvrage ont la possibilité de demander une **procédure de cadrage** en amont. S'il s'agit d'un cadrage préalable formel délibéré par la MRAe, les questions et la réponse de la MRAe sont publiques. Cela peut présenter un inconvénient du point de vue de certains maîtres d'ouvrage, ce qui les dissuade de recourir à cette procédure.

Question sur les relations avec les PNR

La DRIEE consulte les PNR si le document d'urbanisme a des conséquences sur le paysage et les interroge sur la conformité à la charte des PNR. Il y a donc des échanges entre les PNR et la DRIEE.