

Département du Doubs

Enquête publique relative à la demande d'autorisation environnementale – remblai des Mercureaux

Consultation publique du 04 janvier 2021 au 05 février 2021

Conclusions et avis

(Annexés au et du rapport d'enquête publique)

Destinataires :

Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Besançon

Monsieur le Préfet du Doubs

3 Conclusions et avis

3-1 Conclusions motivées

Quant à la régularité de la procédure (consultation publique)

Par sa décision du 08 décembre 2020, et pour faire suite à la décision de la cour administrative d'appel de Nancy en date du 13 février 2014 rejetant la demande d'annulation du jugement du TA de Besançon du 13 novembre 2012, le préfet du Doubs a décidé et arrêté l'ouverture d'une enquête publique concernant la régularisation du remblai des Mercureaux. La décision concerne donc une demande d'autorisation environnementale comportant les mesures compensatoires nécessaires et jusqu'alors jugées insuffisantes (suite au renvoi de l'administration à l'exécution du jugement de 2012 lequel a annulé l'autorisation du remblai et imposé au préfet de procéder à la **régularisation du remblai litigieux en prenant une décision sur une demande d'autorisation au titre de « la loi sur l'eau » et comportant les mesures compensatoires nécessaires**).

Je ne reviendrai pas complètement sur les étapes et différentes phases qui ont marqué ce dossier depuis 1990, date de la DUP, ce sujet ne relevant pas directement de l'enquête. Cependant il convient de garder à l'esprit le déroulé général impliquant les services de l'état, les juridictions administratives et l'association dénommée CPEPESC (contestation de l'arrêté Loi sur L'eau de 2007 pour insuffisance des mesures compensatoires). A noter ici que, dès 2008 les discussions engagées avec la CPEPESC pour identifier les mesures compensatoires acceptables pour tous ont systématiquement échouées, renvoyant ainsi la solution au seul droit. La révision du SDAGE de 2009 apporte dès lors des précisions et nouveautés en matière de compensation ce qui amène la CPEPESC a déposé un recours contre l'arrêté de 2007. Dans son jugement du 13 novembre 2012, le TA annule l'autorisation *en tant qu'il autorise un remblai dans le lit majeur du Doubs sans mesures compensatoires*.

« Les jugements rendus sur le remblai des Mercureaux rappellent que la compensation doit porter sur 100 % du volume de la zone d'expansion de crues du Doubs soustrait par le remblai, pour la crue de référence et ce « cote pour cote » (« cote pour cote » signifie que le volume soustrait aux crues doit être compensé en fonction de chaque intensité de crue, et ce jusqu'à la crue de référence, qui est la crue centennale) »

La présente enquête publique vient donc dans la suite logique de cette procédure et principalement l'absence de mesures compensatoires pour un remblai en lit majeur.

J'ai bien été désigné conformément aux prescriptions des articles 8, 9 et 10 du décret 85-453 du 23 avril 1985 (décision du Président du Tribunal Administratif de Besançon en date du 26 novembre 2020 à la suite de la demande du préfet du Doubs de désignation d'un commissaire-enquêteur). J'ai bien déclaré l'absence d'intérêt

personnel à l'ensemble des opérations. A la suite de cette désignation, j'ai récupéré le dossier d'enquête que j'ai eu le temps d'étudier et d'analyser. Toutes les pièces complémentaires demandées m'ont été fournies dans l'instant.

L'arrêté du 08 décembre 2020 de Monsieur le Préfet du Doubs fixant les modalités de déroulement de l'enquête publique, porte clairement référence aux articles L.181-10 et suivants et R 123-1 à 27, l'ordonnance 2017-80 du 26 janvier 2017 et le décret 2017-81 relatifs à l'autorisation environnementale. Référence est faite dans le dossier du décret du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement.

Le dossier et l'arrêté d'ouverture font bien référence à l'étude d'impact et à l'avis du CGEDD (autorité environnementale). J'en ai vérifié la présence obligatoire, et sa mise à disposition de l'enquête et du public.

La procédure énoncée aux articles R.123-21 et R.123-7 à 23 a été scrupuleusement respectée et j'en ai vérifié les modalités et les effets. Les obligations relatives à la composition et à la consultation du dossier, la publicité par affichage et voie de presse, à la durée de la consultation, à la présence du commissaire enquêteur, à la forme du registre d'enquête, à la possibilité de formulation des observations ont été satisfaites et strictement respectées. De la même manière, le maître d'ouvrage a reçu dans les délais prévus les observations enregistrées lors des permanences et a disposé du temps nécessaire et suffisant pour y répondre. La procédure d'échange d'informations et de dialogue a été respectée. La voie numérique (diffusion et enquête électronique) a été utilisée au mieux à des fins de meilleure efficacité et de rapidité, sans jamais nuire au contrôle et à l'analyse.

Le public a disposé de plus de 30 heures/semaine d'ouverture des services des mairies pour consulter le projet et j'ai effectué 5 permanences pour un total de 17 heures de présence effective.

J'ai personnellement assisté à la clôture du registre d'enquête le 05 février 2021 à 18h (heure de clôture pour le public à 24h pour le registre dématérialisé) en mairie de Roche-lez-Beaupré, commune siège de l'enquête.

La population locale a bien été informée par les voies régulières de presse et d'affichage et, localement, d'autres moyens de communication. Il n'y a eu aucun obstacle à la participation du public à l'accès du dossier et des permanences.

Les permanences du commissaire-enquêteur et l'enquête dématérialisée ont permis à des personnes extérieures de s'exprimer ce qui montre bien la réalité d'une telle publicité.

A noter aussi et enfin que le public était informé (avis d'enquête) de l'obligation de porter le masque, de l'importance des gestes barrières.... dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de COVID-19.

L'accomplissement des diverses formalités imposées et le respect des formes prescrites sont indiscutablement avérés, ils sont vérifiables. Les éventuelles remarques, contestations ou critiques en matière de consultation concerneraient d'autres étapes de la procédure générale ou concertation.

Comme le signifiait l'arrêté de Monsieur le Préfet du Doubs et la lettre adressée aux neuf maires directement impliqués, les conseils municipaux étaient appelés à donner leur avis sur cette demande d'autorisation « loi sur l'eau » (article 6 de l'arrêté d'ouverture). Après le délai de 15 jours le constat de leur absence a pu être enregistré en préfecture. Cela peut signifier, sinon une approbation, du moins une absence de fait de critiques ou d'oppositions au projet de compensation tel qu'il a été transmis et déposé dans les neuf mairies des communes concernées.

En conséquence, je considère que la procédure a été régulière et que, sauf incident ignoré ou élément nouveau, le projet de demande d'autorisation environnementale ne peut être contesté pour ce motif. L'ensemble de la procédure a été parfaitement respecté.

Quant aux prescriptions du Code de l'Environnement

Dans son chapitre III du titre II le Code de l'environnement précise les dispositions régissant les enquêtes environnementales. Les articles R123-5, 9, 11 présentent les dispositions spécifiques pour ce type d'enquête (parmi d'autres). Je les ai vérifiées.

L'enquête elle-même (au titre de la loi sur l'eau) relève des articles L 214-3, L 181-1 à 12, L 181-19 à 23 et R 181 -12 à 38 du même code.

La procédure engagée est de soumettre à la consultation le projet de demande d'autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau relative au projet de régularisation du remblai des Mercureaux (RN57-contournement Sud-Ouest de Besançon). L'article R.123-8 et L.123-10 du Code de l'Environnement précisent le contenu du dossier et j'en ai vérifié leur application. Cette demande d'autorisation a été déposée le 04 août 2020 par la DREAL Bourgogne Franche-Comté.

Dans son arrêt du 13 novembre 2012 le tribunal administratif de Besançon décide

Article 2 : Il est enjoint au préfet du Doubs de procéder à la régularisation du remblai litigieux en prenant, dans le délai de six mois, une décision sur une demande d'autorisation comportant les mesures de compensation nécessaires et en mettant en œuvre ces mesures de compensation dans le délai de dix mois sous peine d'une astreinte de 100 euros (cent euros) par jour de retard.

Cette décision est ainsi et après la procédure d'appel en CAA de Nancy, créatrice de nouvelle procédure que l'on développe ici, dans ce dossier de demande d'autorisation.

J'ai analysé le dossier construit et présenté à la consultation du public. De ce point de vue, j'estime que le projet de régularisation du remblai et la demande d'autorisation environnementale sont globalement conformes aux attentes et respectent ces grands principes. Les réponses données par les autorités partenaires associées portent elles aussi considération des mêmes principes et j'en ai assuré leur analyse et leur prise en considération. Les avis de l'autorité environnementale ont été pris en compte pour corriger ou amender la version initiale. A ce stade, je constate que les dernières

observations visant à une meilleure conformité, une meilleure prise en compte aussi des autres observations jugées pertinentes sont déjà bien prises en compte pour les étapes ultérieures.

Je note aussi que, comme le rappelle le point « compensations nécessaires » la prise en compte, l'injonction faite, la recherche, l'analyse et la décision donnent bien lieu à l'étude d'impact et sont soumis à l'avis de l'autorité environnementale. Un recensement des possibilités a été réalisé, des études ont été menées et des choix enfin opérés. Ils sont argumentés, justifiés et opérés et restent bien en phase avec l'objet final de la régularisation exigée.

Je considère que l'enquête ici organisée obéit bien aux prescriptions des enquêtes environnementales et plus particulièrement de celles relevant de la « loi sur l'eau ».

Je considère que les décisions de justice administrative sont bien respectées ici et restent présentes à chaque étape de réflexion et de construction de cette régularisation du remblai des Mercureaux. Si le projet lui-même peut être contesté sur les choix proposés et étudiés, il ne peut l'être sur le motif du non-respect des décisions de justice en matière de régularisation et de mesures de compensation.

3-2 Conclusion partielle

Les obligations relatives à la composition et la consultation du dossier, à la publicité par affichage et voie de presse, à la durée de la consultation, à la présence du commissaire enquêteur, à la forme du registre d'enquête et à la version numérique et électronique ont été pleinement satisfaites et respectées.

Le projet de régularisation du remblai des Mercureaux portée par la DREAL de Bourgogne Franche-Comté dans sa phase d'élaboration respecte bien, après la nécessaire phase d'échanges avec l'autorité environnementale et les correctifs en découlant comporte cette demande d'autorisation environnementale au titre de la « loi sur l'eau ».

Le public a disposé de plus de 30 heures d'ouverture des bureaux des 9 mairies concernées chaque semaine pour consulter le projet et j'ai effectué 5 permanences sur place soit au total 17 heures de présence effective. Le public a eu pleine liberté pour s'exprimer et aucune contrainte n'a été relevée. Les contraintes liées à la pandémie Covid-19 n'ont posé aucune difficulté et l'accès aux lieux de permanence pour les personnes à mobilité réduite était possible ou rendu possible.

L'accomplissement des diverses formalités imposées sont indiscutablement avérées et sont vérifiables. En conséquence **je considère que la procédure a été parfaitement régulière**. Les observations transmises ensuite au maître d'ouvrage, ici la DREAL ont été étudiées, travaillées et ont donné lieu à réponse.

Les requêtes personnelles et collectives étaient largement possibles. Il y a eu 5 observations toutes écrites soit en ma présence (interventions directes et courriers)

soit par internet. Les requêtes, la consultation, les téléchargements ont été en outre possibles 24h/24 pendant toute la durée de l'enquête et cela grâce au site ouvert et précisé dans l'arrêté d'enquête.

3-3 Conclusion générale

J'ai veillé à la faisabilité et la régularité de la consultation, j'ai observé personnellement et directement tous les sites concernés par l'élaboration du projet - zone du remblai des Mercureaux, plaine de Rang, l'île aux vaches de Roche-lez-Beaupré, et les observations formulées, j'ai étudié le dossier au préalable, pendant et après les permanences, je me suis mis à la disposition du public et ai attendu d'éventuelles observations ou questions dans les temps définis et prescrit par l'arrêté de Monsieur le Préfet du Doubs. J'ai reçu, écouté et entendu les personnes souhaitant donner leur avis ou manifester leurs appréciations. J'ai aussi réceptionné les lettres, courriels et courriers m'étant destinés. J'ai pris soin de suivre l'enquête électronique. Par ailleurs j'ai eu la chance de pouvoir observer l'état de la rivière en crue (fin janvier début février) ce qui a largement facilité la bonne compréhension des phénomènes évoqués dans le dossier (sans toutefois revêtir un caractère exceptionnel).

J'ai rencontré à plusieurs reprises Messieurs Thirion et Lambert, responsables de ce projet de régularisation à la DREAL ce qui m'a permis de mieux appréhender ou comprendre certains points du dossier. Je relève avec satisfaction la qualité des échanges et la bonne réponse à mes demandes documentaires annexes.

Conformément aux directives, j'ai porté une attention particulière à l'étude d'impact et aux réponses apportées à l'autorité environnementale. J'ai porté mon avis sur ces dernières comme je l'ai fait pour le dossier. Un certain nombre de questions ou de problèmes ont été signalés dès le début de l'enquête et j'en ai vite mesuré les attendus, les circonstances et les conséquences. C'est ainsi que j'ai gardé à l'esprit et en permanence de déroulé judiciaire et les procédures rattachées, les évolutions des textes depuis 1990 (première DUP), le contexte particulier de « la loi sur l'eau ».

Les originalités de cette demande d'autorisation et de cette régularisation n'amènent cependant jamais le public à remettre en cause l'existence même du remblai des Mercureaux qui porte aussi la RN 57 avec sa forte fréquentation et son inscription réelle dans le paysage et les habitudes – toutes notions qui n'ont aucune dimension administrative ou réglementaire. Le projet répond à des besoins réglementaires, identifiés et justifiés; il montre clairement la volonté de la DREAL de régulariser une situation ancienne en respectant les injonctions du juge : compenser le remblai réalisé en lit majeur dans le respect de la procédure.

Le projet de compensation et donc de régularisation apparaît ainsi clairement dans le document final. Le cabinet d'études choisi BETURE-CEREC puis POYRI (pour les études hydrauliques), le groupement BES/HTV/Téléos (pour l'étude des sites éventuels) ont participé aux différents phases d'analyses et de construction.

A l'issue d'une longue phase d'analyse et de travail, la DREAL a arrêté son projet en faisant ses choix pour en présenter les effets à l'autorité compétence en matière environnementale, à la population, ses élus ou ses organisations. Les réactions d'une association locale très concernée et celles d'une association plus généraliste sont là pour prouver le suivi des acteurs ou personnes intéressées par la démarche. Les seules conséquences sensiblement visibles du projet concernent bien sûr toute la vallée moyenne du Doubs, surtout à l'amont du remblai et spécialement lors des phases de crues mais les effets les plus marquants porteront sur Roche-lez-Beaupré et Rang. Les deux compensations combinées – selon l'étude réalisée – devraient permettre de répondre complètement à la demande de compensation du remblai. Elles nécessiteront des travaux qui sont travaillés, chiffrés et programmés. Un agenda est annoncé et même rectifié après observations.

Il était aussi important de vérifier la compatibilité du projet avec les textes « supérieurs » nationaux ou régionaux (Grenelle, zone Natura 2000, SDAGE...) mais aussi les éléments locaux lorsqu'ils existent. Cela a été fait, autant par le bureau d'étude mandaté que par moi-même. L'autorité environnementale a analysé la situation et donné ses avis : ils sont pris en compte et constituent une référence pour les années futures. D'autre part, la consultation aura permis d'amender parfois sensiblement le projet localement. C'est un des mérites de la consultation et enquête publique.

Enfin et pour ne pas l'occulter, un vrai débat est posé sur la notion même du périmètre du projet (entre la DREAL et la MAe) – L'autorité environnementale recommande, dans le cadre de son avis *« d'étendre le périmètre du projet à une partie fonctionnelle de la déviation de Besançon en présentant l'analyse d'un bilan environnemental de ce projet et le cas échéant, de proposer des mesures complémentaires de réduction et de compensation des impacts actuels »* et le maître d'ouvrage répond *que l'annulation de l'arrêté porte uniquement sur le remblaiement de la vallée du Doubs et que la régularisation réglementaire du dossier doit passer uniquement par la définition des mesures compensatoires hydrauliques du remblai (et les impacts/mesures associés) afin de se conformer aux préconisations du SDAGE (Disposition 8-03 du SDAGE RM 2016-2021)...* *la définition des mesures compensatoires hydrauliques du remblai en vallée du Doubs et la régularisation de l'autorisation de ce remblai n'a pas d'impact sur le reste de la section de la Voix des Mercureaux et sur le contenu de l'étude d'impact pour les autres thématiques environnementales d'où le choix de la DREAL d'actualiser l'étude d'impact uniquement sur le volet hydraulique du remblai et la définition des mesures compensatoires associées (y compris impacts/mesures).*

Les deux positions sont argumentées et relèvent certainement de deux logiques légèrement différentes mais non contradictoires : la stricte prise en compte de l'annulation par le juge administratif et l'injonction faite des mesures de compensation d'un côté, la nécessaire prise en compte des impacts réels et actuels et donc la mise en place de solutions complémentaires éventuelles. Dans ces deux logiques il devient évident que c'est bien la notion de « périmètre » qui est en jeu.

L'objet de l'enquête étant « la demande d'autorisation environnementale relative à la régularisation du remblai » en question, il semble que la notion centrale soit bien de régulariser le remblai ... suite à l'annulation du tribunal administratif... qui impose à l'Etat la mise en œuvre ou en place de mesures de compensation. C'est sur cette logique de je me situe. La DREAL défend le choix de mesures de compensations

exclusivement hydrauliques comme le lui impose le juge. L'autorité environnementale recommande d'aller au-delà avec une vision sur un terme certainement plus long. Cet avis est lui aussi argumenté et reste une ressource d'analyse importante et très utile. Pour ma part je ne vois pas une contradiction fondamentale entre ces deux approches nécessaires pour un ouvrage déjà pleinement utilisé par le public local, régional et national, voire international depuis 10 ans.

3-4 Avis du commissaire-enquêteur

VU, l'étude du dossier soumis à l'enquête publique,

VU, les décisions des tribunaux administratifs

VU, les observations formulées par le public, celles des autorités compétentes, ma connaissance des lieux et les explications développées par le porteur de projet,

VU, les réponses apportées par le maître d'ouvrage aux observations, réserves ou recommandations des autorités et du public,

VU, la régularité de la procédure et le déroulement de l'enquête publique, au regard de la loi sur l'eau et du code de l'environnement,

VU, l'avis de la MRAe sollicité par le préfet du Doubs, des réponses apportées par le maître d'ouvrage,

VU, les conclusions exposées supra

CONSIDERANT la finalité à terme du projet de régularisation du remblai des Mercureaux, les mesures de compensation demandées et proposées, la procédure de demande d'autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau,

J'émet un :

AVIS FAVORABLE

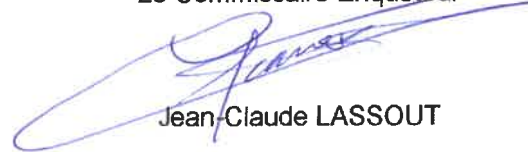
à la demande d'autorisation environnementale telle qu'elle est exposée et corrigée et par là à la régularisation du remblai des Mercureaux telle que demandée par le tribunal administratif (compensations hydrauliques).

J'assortis mon avis d'une recommandation :

la poursuite des échanges et analyses entre le maître d'ouvrage et la MAe au sujet du périmètre choisi et cela surtout dans le cadre de la poursuite du contournement de Besançon qui aura inévitablement des effets environnementaux sur l'existant.

A Saint-Vit, le 27 février 2021

Le Commissaire Enquêteur



Jean-Claude LASSOUT