

RAPPORT
N° 2016/E1/009

ASSEMBLEE DE CORSE

1ERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016

12 JANVIER

**RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF**

**AVIS DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE
PORTANT SUR LE PROJET DE DECRET RELATIF A L'AUTORITE
ENVIRONNEMENTALE (AE) DU CONSEIL GENERAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE
(CGEDD) DEVD 1521799D**

Avis du Président du Conseil Exécutif de Corse portant sur le Projet de décret relatif à l'Autorité environnementale (AE) du Conseil général de l'environnement et du développement-durable (CGEDD) DEVD 1521799D

Le ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie a souhaité recueillir l'avis de notre Assemblée dans le cadre du délai réduit de 15 jours prévu par le deuxième alinéa du V de l'article L. 4422-16 du CGCT.

1. Contexte du projet de décret soumis à l'avis de l'Assemblée de Corse

Ce projet de décret a pour objectif de renforcer l'indépendance des décisions et avis rendus par les autorités environnementales locales sur les plans, programmes, schémas et autres documents de planification et constituer une réponse à l'avis motivé de la Commission européenne adressé à la France pour transposition insuffisante de la directive 2001/42/CE¹ du Parlement européen et du Conseil.

Afin de répondre à ces objectifs, le décret intervient principalement en deux points.

D'une part, « une réforme de l'autorité administrative de l'Etat, compétente en matière d'environnement pour les plans, schémas et programmes ainsi que pour les documents d'urbanisme relevant du champ de l'évaluation environnementale en confiant la mission d'autorité environnementale, au niveau local comme au niveau national, à la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable ». La notice précise que « les décisions et avis relevant du niveau local continueront d'être préparés par les services régionaux chargés de l'environnement mais seront endossés par la formation régionale de l'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable ».

Ainsi cette réforme crée un niveau régional d'autorité environnementale : La formation régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Cette formation régionale d'autorité environnementale est compétente pour se prononcer sur les plans, schémas et programmes locaux et régionaux, sauf dans les hypothèses où l'Autorité environnementale réunie en formation nationale estimera par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux d'un dossier, qu'elle doit traiter le dossier à son niveau.

D'autre part dans le deuxième point développé par ce texte, le décret vient « fixer la composition de cette formation régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable. La notice précise que pour la Corse, la formation est composée d'un membre associé et d'au moins un membre permanent ».

¹ Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

2. Avis porté par le Conseil Exécutif sur expertise des services de l'Office de l'Environnement de la Corse

Ce projet de décret portant sur la réforme de l'autorité environnementale des plans, schémas et programmes et des documents d'urbanisme en l'état actuel, impose de formuler plusieurs remarques de fond :

- 1- De manière inexplicable, le projet de décret sur lequel nous devons émettre un avis, ne vise que les plans, schémas et programmes. Il n'est fait référence à aucun moment aux projets de travaux énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE² (codifiée par la directive 2011/92/UE³, elle-même amendée par la directive 2014/52/UE⁴) auxquels renvoie la directive 2001/42/CE.

Il nous apparait pourtant de manière évidente que ces projets de travaux présentent des enjeux environnementaux à l'échelle régionale, constitutifs d'impacts très importants dès lors qu'ils sont mis en œuvre.

Le rôle de l'autorité environnementale est, à n'en pas douter, primordial, afin de vérifier notamment que l'état des lieux est complet, les impacts identifiés et les mesures compensatoires suffisantes.

Les éléments ainsi développés nous poussent à émettre un premier avis négatif sur ce projet de décret qui, selon notre analyse, ne répond que partiellement aux exigences européennes et aux souhaits émis en premier lieu par le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable appelant lui-même de ses vœux dès 2011 à une formation régionale de l'autorité environnementale pleinement compétente.

- 2- Dans ce projet de décret, la Corse est traitée de façon différenciée pour des raisons qui peuvent être jugées infondées et non admissibles, cela nous interpelle de deux manières :
 - a. Contrairement à ce qui est prévu pour les autres régions métropolitaines, la formation régionale de l'Autorité environnementale ne comporterait, en Corse, qu'une seule personnalité qualifiée (au lieu de 2 dans les autres régions métropolitaines). Le nombre de membres permanents devant être au moins égal au nombre de personnes qualifiées, la formation régionale en Corse pourrait n'être composée que de deux personnes, présidée par le membre permanent qui aura, de surcroît, voix prépondérante en cas de partage des voix.

Le motif avancé à l'appui de cette solution tient, d'une part, au faible nombre d'avis formulés en 2013 et 2014 (inférieurs à 10), et d'autre part, au faible nombre d'experts environnement. Aucun de ces deux motifs ne peut être considéré comme pertinent.

² Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

³ Directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

⁴ Directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE

Le nombre d'avis serait déjà supérieur si les projets étaient réintégrés dans le périmètre du texte, ce que commandent les Directives européennes. Surtout, ce critère purement quantitatif ne prend pas en compte l'importance des enjeux environnementaux en Corse, qui concentre, par exemple, sur son territoire la plus importante biodiversité de tout le territoire métropolitain. Quant au nombre d'experts en environnement, il est aussi, voire plus important que dans la plupart des régions françaises, notamment du fait de la présence sur le territoire corse de nombreux établissements ou organismes en charge de ces questions et dotés, pour la plupart, de conseils scientifiques (Office de l'Environnement de la Corse, Réserves naturelles, Parc Régional, Conservatoire Botanique National de Corse).

Les éléments développés dans ce point nous amènent à demander formellement que soit modifié ce projet de décret. Il ressort en effet à la lecture du rapport d'activité de l'Autorité environnementale (AE) de 2014, une demande très explicite des maîtres d'ouvrage et des responsables des directions centrales des Ministères de « l'écologie, du développement durable et de l'énergie » et de « l'égalité des territoires, du logement et de la ruralité » vis à vis de l'AE quand au fait de bénéficier « d'un plus grand nombre de cadrages préalables » ainsi que de « l'émission des avis plus en amont de la procédure ». Des doléances identiques pourraient être adressées par des maîtres d'ouvrage et des responsables de directions décentralisées ou d'établissements publics locaux auprès de la formation régionale de l'AE une fois celle-ci installée. Ces souhaits ne pourraient être réalisés étant donné le nombre de membres trop faible de la formation régionale de l'AE.

- b. Au-delà du point développé ci-dessus, il doit être étudié la façon d'installer une représentation permanente en Corse, notre région ayant été confirmée dans son entité lors du dernier découpage régional il nous semble primordial qu'elle puisse bénéficier, parmi ses membres, d'un membre permanent à part entière et non d'un inspecteur en partage avec la région PACA.

Par ailleurs, la communauté scientifique est très bien représentée en Corse dans la plupart des domaines, il ne peut donc être fait état d'une quelconque rareté de personnes qualifiées pouvant prétendre à la qualité d'expert.

A l'inverse, l'absence d'affectation en Corse d'un membre du CGEDD semble répondre à un souci d'économie. Cela ne saurait constituer un motif suffisant pour prévoir dans le projet de décret des modalités de fonctionnement confirmant cette absence d'implantation dans notre île.

Il est nécessaire d'envisager deux membres permanents pour la Corse dont un à minima affecté géographiquement en Corse. Cette disposition vise à conforter la nécessaire indépendance des avis en favorisant la proximité et la prise en compte des spécificités de la région.

- 3- Enfin, la Commission européenne demande à la France de garantir l'indépendance des avis émis par cette autorité environnementale. Il est donc, au-delà du nombre d'experts permanents, essentiel de veiller à la nomination des personnalités qualifiées. Il nous apparaît important de mentionner dans le décret que les personnalités qualifiées ne peuvent être des fonctionnaires d'état ou territoriaux en activité ou en retraite, ayant ou ayant eu de par leurs fonctions, à traiter des dossiers de même nature.

Nous pensons que la seule présence dans le règlement intérieur du CGEDD d'une disposition (1.1) précisant que « ses membres s'interdisent de se placer en situation de conflit d'intérêt, en particulier à l'occasion de la délibération d'un avis de l'une de ses formations et qu'à cet effet, les membres dont le cursus antérieur ou les activités ou intérêts présents pourraient faire naître un doute sur leur impartialité s'abstiennent de participer aux délibérations correspondantes » est pour le moins insuffisante. Il est en outre précisé que « les présidents des différentes formations veillent au respect de cette règle, » cette disposition nous semble également d'une efficacité relative.

Plus globalement, notre avis est que l'autorité environnementale prise dans toutes ses composantes devrait revêtir les caractéristiques d'une autorité administrative indépendante ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Cela démontre une fois de plus la difficulté de la France à mettre en place ce genre de structures et sa volonté de garder une emprise - aussi diffuse puisse-t-elle paraître -, sur l'autorité en question. Parmi les nombreux exemples qui existent, nous pourrions citer concernant la formation régionale de l'Autorité environnementale, la nomination d'experts permanents issus de la mission d'inspection générale territoriale (MIGT) ou encore le fait que leur nombre soit laissé à l'appréciation du ministre en fonction « du nombre de dossiers à traiter et de la sensibilité environnementale de la région ».

Nous reprendrons à notre compte l'exemple de l'autorité environnementale des Pays-Bas dénommée « Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale » qui est une entité juridique indépendante constituée sous la forme d'une fondation. Elle est seule en charge des cadrages préalables et des avis de l'autorité environnementale. Le rapport d'activité de l'AE du CGEDD français y fait lui-même référence en soulignant que « 80% des avis émis par la Commission Néerlandaise pour l'évaluation environnementale sont considérés comme ayant un impact significatif sur la décision de l'autorité décisionnaire et que 90% des recommandations sont suivies par celle-ci ».

Il convient de préciser que le contexte électoral et les impératifs de fin d'année empêchent l'Assemblée de Corse de se réunir dans les délais impartis pour émettre un avis.

Dès lors, au regard de toutes ces remarques et compte tenu de la volonté de prendre ce décret pour la fin de l'année 2015, il nous apparaît urgent de saisir les autorités compétentes et de demander que le texte soit mis en conformité avec les demandes signifiées par l'Europe.