



N° 194-2015/APS/DENV

Date du : 05/03/2015

Rapport
à
l'assemblée de la province Sud

OBJET : portant diverses modifications du code de l'environnement de la province Sud

PJ : un projet de délibération

En adoptant, le 20 mars 2009, le code de l'environnement de la province Sud, l'assemblée de province a rendu le droit de l'environnement plus clair, plus accessible et plus stable. Par la suite, la mise en œuvre de ce texte fondateur a également structuré l'action de la collectivité et des acteurs concernés dans le domaine de la protection de l'environnement, et permis de mieux sensibiliser les acteurs économiques à leur responsabilité environnementale.

Sur la base de ces acquis essentiels, la province se doit de moderniser constamment le droit de l'environnement, du fait du rejet de plus en plus net, au sein de la population calédonienne, des pratiques impactant la nature, de l'émergence de nouvelles menaces, de l'amélioration des connaissances sur la richesse et la fragilité de notre environnement et de l'apparition de certaines difficultés dans la mise en œuvre du code.

C'est précisément dans cet objectif de modernisation que l'exécutif soumet le présent projet de délibération au vote de l'assemblée.

Le principal objectif poursuivi par ce texte est de traduire concrètement les principes affirmés par l'article 7 de la charte de l'environnement adossée à la Constitution le 1^{er} mars 2005, qui affirme que « *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.* »

C'est ce même principe constitutionnel qui a conduit l'exécutif, ces derniers mois, à ouvrir sur le site internet de la province une rubrique « ICPE », qui permet aux citoyens d'accéder à l'ensemble des documents disponibles à la DENV et à la DIMENC, relatifs aux installations déclarées ou autorisées en province Sud (dossiers de demande ou de déclaration, arrêtés, mises en demeure, études, etc.), ainsi qu'une rubrique « enquêtes publiques », qui permet de s'informer sur l'objet et les modalités des enquêtes et de télécharger les dossiers d'enquête. Ces rubriques feront prochainement l'objet de nouvelles extensions.

Ainsi, afin de favoriser la transparence sur les projets et décisions pouvant engendrer un impact sur l'environnement et de renforcer la participation du public à ces projets et décisions, le présent projet prévoit un renforcement de l'obligation de réaliser une étude d'impact environnemental, l'introduction d'une obligation de mettre ces études à disposition du public, même lorsqu'aucune enquête publique n'est requise,

et l'instauration d'une procédure permettant au public de faire connaître ses observations, avant qu'une décision soit prise.

Parallèlement, il est proposé certaines mesures tendant à faciliter l'élaboration des études d'impact, à travers l'introduction d'une part de la procédure dite du « *cadrage préalable* » et, d'autre part, de l'obligation de mise en ligne systématique des études d'impact, ce qui peut contribuer à limiter les coûts lorsque l'étude porte sur une zone géographique déjà étudiée au titre d'un autre projet.

Les autres dispositions du présent projet ont pour objet :

- de modifier la composition du comité pour la protection de l'environnement (CPPE) ;
- de créer un conseil scientifique provincial du patrimoine naturel (CSPPN) ;
- de simplifier, clarifier et renforcer les dispositions du code de l'environnement relatives aux espèces endémiques, rares ou menacées ;
- d'étendre l'interdiction de la chasse sur le terrain d'autrui en ajoutant les terrains attenants à des constructions ou installations nécessaires à une exploitation agricole.
- et de simplifier, clarifier et renforcer les dispositions du code de l'environnement relatives aux ICPE.

Ce travail de modernisation se poursuivra tout au long de la mandature, afin de procéder, avec une périodicité de l'ordre d'une fois par an, aux ajustements utiles du code de l'environnement de la province Sud. Des réflexions sont d'ores et déjà engagées sur diverses de ces thématiques.

I – Evaluation environnementale, information et participation du public

L'étude d'impact constitue l'outil privilégié de la mise en œuvre de trois principes constitutionnels du droit de l'environnement : le principe de prévention (article 3 de la charte de l'environnement), le principe pollueur-payeur (article 4) et le principe d'information et de participation du public (article 7). A cet égard, l'étude d'impact, lorsqu'elle est exigée, fait partie intégrante du dossier d'enquête publique, quand le projet concerné suppose une enquête publique.

La présente réforme accentue fortement, autour de cinq axes, le lien entre étude d'impact et participation du public.

1. Extension du champ d'application de l'obligation d'une étude d'impact

Le code n'impose actuellement une étude d'impact (ou, une notice d'impact) que dans les cas suivants :

- demande d'autorisation de certaines ICPE ;
- demande d'autorisation de certains défrichements ;
- demande d'autorisation de certaines carrières ;
- demande d'autorisation de programmes ou projets de travaux, d'installations, d'ouvrages ou d'aménagements dont la réalisation est susceptible d'avoir un impact environnemental significatif sur un écosystème d'intérêt patrimonial ;
- demandes de certains permis de construire, de certains lotissements ou visant à la création d'une zone d'aménagement concerté.

Parallèlement, des études d'impact environnemental sont demandées par d'autres législations :

- loi du pays sur le domaine public maritime des provinces et de la Nouvelle-Calédonie ;
- code minier de la Nouvelle-Calédonie.

La nécessité de prévenir les impacts négatifs d'un projet sur l'environnement est aujourd'hui bien appréhendée par la plupart des acteurs publics et privés concernés. Son défaut pour des projets d'ampleur est au contraire décrié par la société civile.

Il est proposé d'étendre substantiellement le champ de soumission à l'étude d'impact :

- l'article 130-1 nouveau concerne les projets qui par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ;
- la liste des aménagements, ouvrages et travaux soumis à étude d'impact est complétée.

Conformément à l'article 130-3 du code, la liste des aménagements, des ouvrages et des travaux soumis à la procédure de l'étude d'impact est complétée par délibération du bureau de l'assemblée de province après avis du comité pour la protection de l'environnement et de la commission intérieure en matière d'environnement.

2. Evolution du contenu de l'étude d'impact

Le contenu de l'étude d'impact est modifié, afin de mieux prendre en compte la complexité des situations traitées.

2.1 La notion de proportionnalité de l'impact est précisée

L'article 130-4 I nouveau dispose que le contenu de l'étude d'impact doit être proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, et non plus seulement à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement.

2.2 La notion de programme fonctionnel de travaux, qui suscitait interrogation, est redéfinie

C'est là l'objet des modifications proposées pour le paragraphe III de l'article 130-1.

2.3 La portée juridique des mesures d'évitement, de réduction et de compensation est renforcée

La priorité donnée aux mesures d'évitement et de réduction des impacts est affirmée plus clairement. Tout l'enjeu des mesures compensatoires réside dans leur pérennisation sur le long terme (sur le plan technique et sur le plan juridique) afin qu'elles puissent remplir efficacement la finalité qui leur incombe, à savoir compenser les effets négatifs et définitifs du projet sur l'environnement. Le suivi des effets du projet sur l'environnement et des mesures compensatoires est le fondement logique d'un contrôle de la part de la province Sud. L'article 130-4 nouveau met en place un suivi des mesures compensatoires inscrites dans la décision d'autorisation ou d'approbation du projet soumis à étude d'impact et de leurs effets sur l'environnement. Dans le cadre du contrôle de l'exécution des mesures compensatoires prises, la province pourra, au titre de la police administrative, procéder à une mise en demeure et en cas de non-exécution, procéder à une consignation, à l'exécution d'office des mesures aux frais du pétitionnaire ou à la suspension des activités, travaux ou aménagements.

2.4 Le résumé non technique est mis en avant

Ce document a une importance clé dans la fonction informative de l'étude d'impact. Il permet de rendre plus accessible les enseignements de cette étude et en facilite une manipulation éclairée par les citoyens lors des procédures de concertation. Il est proposé de faire précéder l'étude par ce résumé non technique et de permettre qu'il fasse l'objet d'un document indépendant, mieux identifiable.

3. Introduction du cadrage préalable

Il est proposé de favoriser, en particulier pour les projets d'ampleur, une phase de préparation de l'étude d'impact, appelée cadrage préalable, qui consiste à préciser le contenu et les enjeux des études qui devront être réalisées. Il s'agit pour le maître d'ouvrage d'identifier les effets potentiels sur l'environnement qui sont généralement associés au projet envisagé, de déterminer ceux qui sont le plus importants pour définir la ou les aires d'études à retenir et le contenu des informations sur l'environnement à recueillir.

Le cadrage préalable constitue pour le maître d'ouvrage une meilleure affectation des moyens d'études en lui permettant de concentrer ses ressources sur les questions environnementales principales. Il

facilite le repérage précoce d'éventuelles difficultés et donc l'adaptation du projet afin de les prévenir. Il limite enfin les risques de voir la procédure prolongée ou la décision contestée devant les tribunaux au motif que l'étude s'avérerait insuffisante.

Le document de cadrage préalable ne préjuge en rien de la décision de l'autorité compétente pour autoriser ou approuver le projet.

4. Une décision d'autorisation ou d'approbation plus explicite sur les questions d'environnement

Les décisions d'autorisation ou d'approbation seront plus explicites sur les questions d'environnement.

L'article 130-7 nouveau dispose que la décision de l'autorité compétente :

- prend en considération l'étude d'impact et le résultat de la consultation du public.
- fixe les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et lorsque c'est possible compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ainsi que les modalités de leur suivi.

5. Un renforcement de l'information du public

5.1 Les études d'impact seront communiquées au public avant autorisation ou approbation du projet

Cette mise à disposition concernera tous les projets soumis à étude d'impact.

5.2 Les observations, propositions et contre-propositions formulées pendant la durée d'une enquête publique pourront l'être désormais également par voie électronique

La province mettra en ligne les dossiers d'enquête pendant la durée de ladite enquête et communiquera les observations recueillies au commissaire enquêteur.

5.3 La création d'une aire protégée et le classement de sites naturels feront l'objet d'une enquête publique

La liste des aménagements, des ouvrages et des travaux soumis à obligation d'enquête publique sera complétée en ce sens, comme le prévoit l'article 142-1 du code, par une délibération du bureau de l'assemblée de province prise après avis du comité pour la protection de l'environnement et de la commission intérieure en matière d'environnement.

II – Comité pour la protection de l'environnement et conseil scientifique provincial du patrimoine naturel

Le comité pour la protection de l'environnement (CPPE) existe depuis 1990. Il réunit, sous la présidence du secrétaire général de la province Sud, des élus provinciaux, des organismes de recherche, le Sénat coutumier, les directions techniques concernées et des associations environnementales.

Ce comité a été très actif notamment dans le cadre de l'adoption du code de l'environnement, en 2009. Depuis, il se réunit deux fois par an en moyenne. Il est sollicité notamment pour les projets d'aménagement dans les aires protégées et pour l'adoption des délibérations du bureau ou de l'assemblée touchant l'environnement. Il devrait l'être aussi pour le suivi des plans de gestion des aires protégées, ce qui n'est pas le cas à ce jour.

Aussi, afin de gagner en lisibilité, son champ de compétence serait désormais formulé dans les dispositions communes, et non plus au fil du code.

Sa composition serait modifiée comme suit :

- cinq associations pour la protection de l'environnement, et non plus deux, seraient membres, pour la durée du mandat du président de l'assemblée de province qui les aura désignées;
- les directions techniques invitées seraient exclusivement celles concernées par l'ordre du jour ;
- le Conservatoire des Espaces Naturels (CEN), l'Observatoire de l'environnement (EIL) et Scal-Air deviendraient membres de droit.

Il est à noter que la formalisation proposée d'enquêtes administratives et publiques préalables à l'adoption de certaines décisions, notamment la création des aires protégées, ou ce qui a trait aux classements, déclassements et autorisation de porter atteinte à des sites naturels paysagers, permettrait de satisfaire le besoin de validation technique expresse des partenaires.

Aussi, les organismes de recherches sont actuellement consultés dans le cadre du comité provincial pour la protection de l'environnement (CPPE), en même temps que les autres membres. Il est apparu à plusieurs reprises nécessaires d'appuyer les projets, notamment réglementaires, sur un avis scientifique reconnu et la composition du CPPE était alors apparue trop généraliste pour permettre d'y répondre. Il est donc proposé la création d'un conseil scientifique provincial du patrimoine naturel (CSPPN), dont le secrétariat serait assuré, comme le CPPE, par la direction en charge de l'environnement.

Sa sollicitation garantirait la prise en considération d'avis scientifiques reconnus lors de l'élaboration des décisions provinciales pour ce qui a trait à la conservation du patrimoine naturel. Il n'a toutefois pas vocation à dédouaner ni à se substituer aux audits et études établis par ou pour le compte de l'administration.

Ses membres (chercheurs, professionnels, retraités, bénévoles...) seraient désignés pour leur compétence dans un domaine utile à la pertinence de l'avis à rendre, tant en sciences dures qu'en sciences humaines. Les compétences mobilisées peuvent être locales, nationales ou internationales.

Il sera important de désigner des profils complémentaires et des compétences transversales.

Le CSPPN aurait un champ de compétences varié et connaîtrait de ce fait différentes compositions, selon l'ordre du jour.

Les organismes de recherche, déjà sollicités dans ce cadre, pourraient ne plus participer au CPPE que par le biais du président du CSPPN.

Pour satisfaire les besoins d'amélioration des délais, la consultation à domicile du CPPE et du CSPPN serait possible.

Les règlements intérieurs du CPPE et du CSPPN pourront être fixés par le bureau de l'assemblée de province.

III – Espèces endémiques, rares ou menacées

Les dispositions relatives aux espèces protégées ont été peu remaniées depuis leur adoption, et de nouvelles évolutions deviennent nécessaires :

- la dérogation à l'interdiction de transport de spécimens protégés pour les agents en charge du contrôle de l'application du texte ;
- la pleine prise en compte des mesures d'évitement, de réduction et de compensation parmi les prescriptions possibles ;
- une nuance à l'exigence de préciser le nombre de spécimens concernés, car ce décompte exact est parfois impossible ;
- l'augmentation des sanctions pécuniaires possibles, passant de 1 073 000 à 1 780 000 francs, suite à une augmentation de ces montants dans le code applicable en métropole et dans les DOM ;
- la possibilité de sanctionner une atteinte non intentionnelle à une espèce protégée.

Des perspectives d'amélioration existent toujours, qui pourront faire l'objet de concertations dans les mois à venir.

IV – Chasse

A la demande des éleveurs de bétail et afin de renforcer la lutte contre le braconnage, souvent associé au vol de bétail, il est proposé de modifier le texte relatif à la chasse sur le terrain d'autrui, pour que le niveau de sanctions le plus élevé s'applique non seulement autour des habitations, mais aussi autour des constructions et installations nécessaires à une exploitation agricole.

V - Installations classées pour la protection de l'environnement

Les dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ont été refondues, depuis leur codification, par la délibération n° 12-2011/APS du 26 mai 2011 portant modification du titre I du livre IV du code de l'environnement de la province Sud. Toutefois, à l'usage, les inspecteurs ICPE de la DENV et de la DIMENC ont pu relever certains détails dont la modification permettrait au texte de satisfaire pleinement les besoins d'instruction et certaines incohérences qui méritent d'être corrigées.

Ainsi, le comité des installations classées ne s'est jamais réuni. Ses fonctions sont remplies à ce jour par le CPPE et les comités locaux d'information (CLI). Il est proposé, parallèlement à la refonte des dispositions quant au CPPE, d'abroger le comité des ICPE et de modifier l'intitulé des CLI en CLIC, comité locaux d'information et de concertation.

Dans le dossier de déclaration ou de demande d'autorisation, certains points peuvent être améliorés :

- certains éléments du résumé non technique et la cartographie des zones de risques significatifs ne sont pas indispensables pour toutes les installations, il deviendrait possible de ne pas l'exiger pour les installations à risques bas ;
- le formulaire doit avoir un contenu fixé mais une forme adaptable ;
- pour pouvoir joindre effectivement les porteurs de projet, il est indispensable de fournir une adresse de correspondance, souvent différente de celle de la maison mère qui figure dans le dossier, et la désignation d'un interlocuteur pour le suivi du dossier ;
- les cas de prorogation de certains délais (de réponse, d'affichage...), leurs points de départ ou leur terme peuvent être clarifiés.

Aussi, en cas de changement d'exploitant, il est nécessaire de s'assurer des capacités techniques et financières du repreneur.

En outre, il apparaît opportun de simplifier la procédure permettant de procéder, en fonction de l'évolution des techniques, aux ajustements nécessaires sur l'ensemble de la nomenclature des ICPE. Ainsi, aujourd'hui, la quasi-totalité de cette nomenclature peut être modifiée par le bureau de l'assemblée de province, à l'exception des rubriques d'installations à haut risque chronique (HRC). Il s'agit là d'un oubli, que nous proposons de rectifier.

Enfin, l'arsenal des sanctions serait aussi étoffé : amende et astreinte journalière administratives en cas de non-respect de prescriptions, mesures conservatoires dans l'attente de la régularisation d'installations, amende pénale en cas de défaut de déclaration de changement d'exploitant.

VI – Dispositions transitoires

Plusieurs dispositions du présent projet ne pourront s'appliquer instantanément.

Notamment, l'extension du champ de l'obligation d'étude d'impact et les dispositions relatives au contenu de l'étude d'impact, s'appliqueront aux projets dont le dossier de demande d'autorisation,

d'approbation ou d'exécution est déposé auprès de l'autorité compétente à compter du premier jour du sixième mois après la publication du texte modificatif.

Consulté le 26 février 2015 sur le présent projet de délibération, le comité pour la protection de l'environnement a fait l'objet d'un avis favorable.

Parallèlement, et en application de l'article 7 de la charte constitutionnelle de l'environnement, ce projet a été soumis à une consultation du public. Le rapport établi par la DENV à l'issue de cette consultation est annexé au présent rapport.

Tel est l'objet de la présente délibération que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation.