

Nouvelle-Calédonie

Conseil Economique et Social

Nouméa, le 17 octobre 2008

AVIS N°11/2008
concernant l'avant-projet de loi du pays relatif au code minier
de la Nouvelle-Calédonie (partie législative)

* * * * *

Le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°O2-CES/2005 du 19 mai 2005 portant règlement intérieur du conseil économique et social,

Vu la lettre en date du 17 septembre 2008, portant saisine président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie concernant *l'avant-projet de loi du pays relatif au code minier de la Nouvelle-Calédonie*

Vu l'avis du bureau en date du **14 octobre 2008**,

A adopté lors de la séance plénière en date du **17 octobre 2008**, les dispositions dont la teneur suit :

Conformément aux articles 22-11, 39 et 99 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de réglementation minière.

C'est dans ce cadre juridique que s'inscrit l'examen du présent avant-projet de loi du pays.

I – Objet de la saisine

Suivant le processus de réforme engagé dans le domaine de la réglementation minière et conformément à la loi organique, la Nouvelle-Calédonie doit se doter d'un ensemble de mesures législatives et réglementaires permettant un encadrement de ce secteur.

Après l'établissement du schéma de mise en valeur des richesses minières qui pose les grandes orientations et directives visant un développement raisonné de l'activité minière et de l'industrie métallurgique en Nouvelle-Calédonie, il est nécessaire que ces fondements soient complétés par une base juridique renouvelée en adéquation avec ces nouvelles normes.

A ce jour, la réglementation minière de la Nouvelle-Calédonie repose sur un ensemble de textes juridiques complexes et anciens n'offrant plus les garanties nécessaires à la modernisation de l'activité minière et ne répondant plus aux exigences d'une protection de l'environnement et d'un développement durable.

C'est dans ce contexte que l'avant-projet de loi du pays relatif au code minier, dans sa partie législative (uniquement), est constitué en poursuivant les objectifs suivants :

- clarifier et simplifier les réglementations minières applicables en matière de nickel, chrome, cobalt,
- regrouper ces textes sous forme de code minier,
- traduire les principes du schéma de mise en valeur des richesses minières.

Tel est l'objet du présent projet de texte soumis à l'avis du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie.

II – Analyse et observations concernant l'avant-projet de loi du pays relatif au code minier de la Nouvelle-Calédonie.

Le conseil économique et social s'est attaché à examiner l'avant-projet de loi du pays partie par partie, article par article. Ainsi, **il émet** des constats de portée générale dans un premier temps, étayés dans une deuxième partie d'observations détaillées.

1. les constats de portée générale

En amont d'une analyse circonstanciée relative à l'avant-projet de loi du pays et plus particulièrement des dispositions de l'annexe prises dans son article 1^{er}, **le conseil économique et social regrette vivement** que les textes d'applications, c'est-à-dire, la partie réglementaire de la loi du pays ainsi que la charte de bonnes pratiques minières, ne lui ai pas été transmises dans les mêmes délais.

Ainsi, **le conseil économique et social ne dispose pas** d'un éclairage suffisant lui permettant d'établir des observations précises. Il est essentiel que pour ce type d'analyse, l'ensemble des textes d'applications soit remis concomitamment pour étude, puisque ces derniers contiennent les règles normatives qui régiront le secteur minier.

De plus, **le conseil économique et social souligne** que les intentions affichées en matière de protection de l'environnement par le schéma de mise en valeur des richesses minières ne sont pas suffisamment mises en exergue dans la partie législative du code minier. En effet, **il remarque** qu'aucune zone d'intérêt majeur où toute prospection est interdite, n'est définie ou précisée en annexe, bien que la Nouvelle-Calédonie ait récemment bénéficié d'un classement d'une partie de son lagon au patrimoine mondial de l'humanité.

Ainsi, **le conseil économique et social relève** également que la Nouvelle-Calédonie ne dispose pas de réglementation générale sur ce point et **il s'inquiète** d'une éventuelle incohérence entre de futures législations provinciales, compte tenu de la compétence environnementale dévolue aux provinces.

En outre, **le conseil économique et social déplore** que la création d'une police des mines ne soit pas accompagnée de mesures constitutives concrètes. En effet, **il s'interroge** sur les moyens humains, techniques, administratifs et financiers nécessaires à son fonctionnement puisque de sa mise en œuvre dépendra la fiabilité de ce dispositif législatif.

2. Les observations article par article

Concernant l'avant-projet de loi du pays décliné par 6 articles, **le conseil économique et social n'émet** aucune remarque particulière, se bornant à l'étude de son annexe composée de la partie législative du code minier. En conséquence, **le conseil économique et social apporte** les constats ci-après :

Articles issus de l'avant-projet de loi du pays relatif au code minier	Commentaires du conseil économique et social
<p>Art Lp 111-3 : « Par dérogation aux dispositions de l'article Lp. 111-1, les substances extraites des gisements de nickel, de chrome et de cobalt peuvent être, en fonction de leur qualité, également exploitées par le propriétaire du sol comme produits de carrière destinés à des travaux publics d'intérêt général. Cette exploitation sous le régime légal des carrières doit être expressément autorisée. »</p>	<p>Dans ce cadre, le conseil économique et social s'interroge sur l'utilisation de substances extraites des gisements susceptibles de contenir des fibres d'amiante. De fait, le conseil économique et social recommande que l'ensemble des précautions nécessaires en matière de sécurité et d'hygiène des personnes soient mises en œuvre</p>
<p>Art Lp 112-16 al 5 : « Soit de sa propre initiative et après avis de la commune concernée par un site important, soit à la demande de cette dernière, la province compétente peut instaurer un comité local d'information chargé... - le cas échéant, de présenter au public les projets engagés par l'exploitant au titre de la gestion des impacts sociaux, et économiques.</p>	<p>Cet article introduit la possibilité de créer un comité local d'information dont les missions d'échange d'informations sur le projet, notamment en matière d'environnement, sont précisément définies. Or, le conseil économique et social note le défaut de prise en compte des impacts environnementaux au même titre que les impacts sociaux et économiques.</p>

Articles issus de l'avant-projet de loi du pays relatif au code minier	Commentaires du conseil économique et social
<p>Art Lp 121-10 : Le retrait ou la restriction d'une autorisation personnelle minière est prononcée par délibération de l'assemblée de la province compétente pour l'un des motifs suivants :</p> <p>1° perte des capacités techniques et financières mentionnées à l'article Lp. 121-1;</p> <p>2° infractions graves aux prescriptions de police des mines, de sécurité ou d'hygiène.</p>	<p>Le conseil économique et social estime nécessaire que la protection de l'environnement soit ajoutée au sein de cet article puisqu'il institue les conditions de retrait ou de restriction d'une autorisation personnelle minière. Les enjeux dans ce domaine sont considérables.</p>
<p>Art Lp 122-9 : « Sauf cas de force majeure, le retrait d'un permis de recherches minières peut être prononcé pour les motifs suivants... »</p> <p>3° infractions graves aux prescriptions de police des mines, de sécurité ou d'hygiène... »</p>	<p>Le conseil économique et social indique que l'article 122-9 définit les conditions de retrait des permis de recherches. Il est précisé que le retrait peut également être prononcé pour non respect d'une des obligations stipulées par la convention d'attribution d'un permis de recherches sur une surface libérée et classée en réserve technique provinciale. A ce titre, il est nécessaire que l'environnement soit stipulé.</p>
<p>Art Lp 123-7 : « La convention de réalisation conclue entre le pétitionnaire mentionné à l'article Lp. 123-6 et la province compétente définit les conditions de réalisation du projet de développement minier ou métallurgique... »</p> <p>- les obligations du pétitionnaire en matière de préservation de l'environnement.</p>	<p>Dans le cadre de la création d'une convention, telle que définie par l'article 123-7, le conseil économique et social souligne l'intérêt de prendre en compte la notion de réhabilitation et/ou d'une compensation.</p>
<p>Art Lp 131-11 : « Seul le titulaire de la concession minière peut être amodiateur. L'amodiation d'une concession minière transfère à l'amodiateur tous les droits et obligations de caractère technique attaché à la concession... »</p>	<p>Le conseil économique et social considère que le caractère environnemental est attaché à la concession au même titre que le technique.</p>
<p>Art Lp 131-12 : « Sauf cas de force majeure, le retrait d'une concession minière peut être prononcé pour les motifs suivants... »</p> <p>3° infractions graves aux prescriptions de police, de sécurité ou d'hygiène... »</p>	<p>Dans un souci de précision, le conseil économique et social souhaite que la protection de l'environnement soit également incluse dans cet article.</p>
<p>Art Lp 141-1 al 1 : « Lorsque plusieurs exploitants utilisent une même voie d'accès, un même point de chargement ou toute autre installation, ils doivent présenter au service chargé du contrôle un traité de gestion fixant les modalités d'entretien, d'utilisation et, le cas échéant, d'extension de ces installations... »</p>	<p>Cet article fixe les règles en matière de partage d'installations et de voies d'accès entre opérateurs miniers. Il encadre également les travaux de liaison et de secours entre mines voisines. Toutefois, le conseil économique et social signale que le démantèlement des installations, la réhabilitation du site ou des modalités de compensation sont également nécessaires dans ce contexte.</p>
<p>Art Lp 142-5 al 1 : « Les travaux de prospection, de recherches ou d'exploitation d'une mine et les installations nécessaires à ces travaux doivent respecter les contraintes et les obligations afférentes à la sécurité et à la salubrité publiques, à la sécurité et à la santé du personnel, aux caractéristiques essentielles du milieu environnant, terrestre ou maritime, à la solidité des édifices publics ou privés, à l'intégrité des sites classés, à la conservation des voies de communication, de la mine ou d'autres mines, à l'usage, au débit et à la qualité des eaux de toute nature. Lorsque ces travaux concernent des zones qui ont été exploitées par le passé, qui présentent de graves désordres et qui portent atteintes aux intérêts visés ci-dessus ou qui sont générateurs d'une atteinte avérée à la qualité des eaux, il est tenu d'intégrer la réparation de ces dommages dans la planification de ses propres travaux... »</p>	<p>Le conseil économique et social estime restrictif l'emploi des termes « du milieu environnant, terrestre ou maritime » faisant référence à l'environnement qui ne doit pas être limité au seul milieu terrestre et aquatique. De fait, le conseil économique et social privilégierait le terme environnement.</p> <p>En outre, le conseil économique et social considère nécessaire que des précisions explicatives soient intégrées dans l'exposé des motifs sur la destination de cet article et plus particulièrement pour la gestion de l'eau.</p>

Articles issus de l'avant-projet de loi du pays relatif au code minier	Commentaires du conseil économique et social
<p>Art Lp 142-6 : « Pendant la durée de l'exploitation, les titulaires de concessions minières adressent, chaque année, au président de l'assemblée de la province concernée un rapport relatif à l'incidence de cette activité sur l'occupation des sols et sur les caractéristiques essentielles du milieu environnant. »</p>	<p>Le conseil économique et social s'interroge sur la définition des caractéristiques essentielles du milieu environnant. Ainsi, il recommande de remplacer cette dénomination par le mot environnement.</p>
<p>Article 142-12 : « L'explorateur ou l'exploitant, ou à défaut le titulaire du titre minier, est responsable des dommages causés par son activité.</p> <p>Il peut toutefois s'exonérer de sa responsabilité en apportant la preuve d'une cause étrangère,</p> <p>Cette responsabilité n'est limitée ni au périmètre, ni à la durée de validité du titre minier.</p> <p>En cas de disparition ou de défaillance du responsable, la province est garante de la réparation des dommages mentionnés au premier alinéa ; elle est subrogée dans les droits de la victime à l'encontre du responsable »</p>	<p>Le conseil économique et social indique que cet article établit le principe de la réparation des dommages causés par un exploitant (ou à défaut le titulaire du titre minier) du fait de sa propre activité, à l'intérieur et à l'extérieur du titre minier. Cette responsabilité n'est pas limitée dans le temps. En cas de disparition du responsable, la collectivité publique est garante de la réparation des dommages.</p> <p>Toutefois, le conseil économique et social met en exergue le problème induit par la prescription trentenaire et la mise en place de ce principe de portée général (cf Arrêt de d'Assemblée du Conseil d'Etat du 8 juillet 2005, société alusuisse Lonzo). Ainsi, le conseil économique et social considère que pour une lisibilité accrue du texte ce point de droit aurait du être abordé.</p>
<p>Art Lp 151-1 : « L'explorateur ou l'exploitant d'une mine qui a été l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle pour inexécution des obligations lui incombant en application du présent livre, notamment en matière de remise en état, peut, pendant une période de cinq ans à compter du jour où sa peine est devenue définitive, se voir retirer son autorisation personnelle minière.</p> <p>Aucun nouveau titre minier ni aucun renouvellement de titre minier ne lui sera accordé pendant une durée de trois ans à compter de la même date. »</p>	<p>Cet article expose les sanctions administratives pouvant sanctionner un opérateur minier qui se trouve condamné pénalement. Néanmoins, le conseil économique et social souligne une ambiguïté concernant les délais définis dans cet article.</p> <p>En conséquence, il propose de supprimer le délai de 5 ans.</p>
<p>Art Lp 152-1 (I-2°-4°) : « 2° de procéder à des travaux de recherches ou d'exploitation minières sans se conformer aux mesures prescrites par l'autorité administrative dans les conditions prévues à l'article Lp. 142-5 ;</p> <p>4° d'enfreindre celles des obligations prévues par l'article Lp. 142-10 qui ont pour objet de protéger la sécurité ou l'hygiène du personnel employé dans les mines, la sécurité et la salubrité publiques... »</p> <p>Art Lp 152-1 (II-1°) : « d'ouvrir des travaux miniers soumis à notice d'impact sans autorisation, sans titre minier ou sans satisfaire aux prescriptions prévues... »</p>	<p>Le conseil économique et social s'interroge d'une part sur cet article qui reprend les sanctions pénales énumérées à l'article 141 du code minier métropolitain, et d'autre part sur la référence à la notice d'impact. En effet, le conseil économique et social demande la suppression de la notice d'impact.</p>

III – Propositions et recommandations du conseil économique et social

Eu égard aux constats sus mentionnés, **le conseil économique et social propose** les modifications suivantes :

Articles issus de l'avant-projet de loi du pays relatif au code minier	Propositions de modification du conseil économique et social
<p>Art Lp 112-16 al 5: « Soit de sa propre initiative et après avis de la commune concernée par un site important, soit à la demande de cette dernière, la province compétente peut instaurer un comité local d'information chargé...</p> <p>- le cas échéant, de présenter au public les projets engagés par l'exploitant au titre de la gestion des impacts sociaux, et économiques.</p>	<p>Art Lp 112-16 al 5: « Soit de sa propre initiative et après avis de la commune concernée par un site important, soit à la demande de cette dernière, la province compétente peut instaurer un comité local d'information chargé...</p> <p>- le cas échéant, de présenter au public les projets engagés par l'exploitant au titre de la gestion des impacts sociaux, environnementaux et économiques.</p>
<p>Art Lp 121-10: Le retrait ou la restriction d'une autorisation personnelle minière est prononcée par délibération de l'assemblée de la province compétente pour l'un des motifs suivants :</p> <p>1° perte des capacités techniques et financières mentionnées à l'article Lp. 121-1;</p> <p>2° infractions graves aux prescriptions de police des mines, de sécurité ou d'hygiène.</p>	<p>Art Lp 121-10: Le retrait ou la restriction d'une autorisation personnelle minière est prononcée par délibération de l'assemblée de la province compétente pour l'un des motifs suivants :</p> <p>1° perte des capacités techniques et financières mentionnées à l'article Lp. 121-1;</p> <p>2° infractions graves aux prescriptions de police des mines, de sécurité, d'hygiène et de protection de l'environnement.</p>
<p>Art Lp 122-9: « Sauf cas de force majeure, le retrait d'un permis de recherches minières peut être prononcé pour les motifs suivants...</p> <p>3° infractions graves aux prescriptions de police des mines, de sécurité ou d'hygiène... »</p>	<p>Art Lp 122-9: « Sauf cas de force majeure, le retrait d'un permis de recherches minières peut être prononcé pour les motifs suivants...</p> <p>3° infractions graves aux prescriptions de police des mines, de sécurité, d'hygiène et de protection de l'environnement »</p>
<p>Art Lp 123-7: « La convention de réalisation conclue entre le pétitionnaire mentionné à l'article Lp. 123-6 et la province compétente définit les conditions de réalisation du projet de développement minier ou métallurgique...</p> <p>- les obligations du pétitionnaire en matière de préservation de l'environnement.</p>	<p>Art Lp 123-7: « La convention de réalisation conclue entre le pétitionnaire mentionné à l'article Lp. 123-6 et la province compétente définit les conditions de réalisation du projet de développement minier ou métallurgique...</p> <p>- les obligations du pétitionnaire en matière de préservation, de réhabilitation de l'environnement et/ou de compensation »</p>
<p>Art Lp 131-11: « Seul le titulaire de la concession minière peut être amodiateur. L'amodiation d'une concession minière transfère à l'amodiateur tous les droits et obligations de caractère technique attaché à la concession... »</p>	<p>Art Lp 131-11: « Seul le titulaire de la concession minière peut être amodiateur. L'amodiation d'une concession minière transfère à l'amodiateur tous les droits et obligations de caractère technique et environnemental attachés à la concession... »</p>
<p>Art Lp 131-12: « Sauf cas de force majeure, le retrait d'une concession minière peut être prononcé pour les motifs suivants...</p> <p>3° infractions graves aux prescriptions de police, de sécurité ou d'hygiène... »</p>	<p>Art Lp 131-12: « Sauf cas de force majeure, le retrait d'une concession minière peut être prononcé pour les motifs suivants...</p> <p>3° infractions graves aux prescriptions de police, de sécurité, d'hygiène et de protection de l'environnement... »</p>
<p>Art Lp 141-1 al 1: « Lorsque plusieurs exploitants utilisent une même voie d'accès, un même point de chargement ou toute autre installation, ils doivent présenter au service chargé du contrôle un traité de gestion fixant les modalités d'entretien, d'utilisation et, le cas échéant, d'extension de ces installations... »</p>	<p>Art Lp 141-1 al 1: « Lorsque plusieurs exploitants utilisent une même voie d'accès, un même point de chargement ou toute autre installation, ils doivent présenter au service chargé du contrôle un traité de gestion fixant les modalités d'entretien, d'utilisation et, le cas échéant, d'extension de ces installations, ainsi que les modalités de démantèlement, de réhabilitation et de compensation. »</p>

Articles issus de l'avant-projet de loi du pays relatif au code minier	Propositions de modification du conseil économique et social
<p>Art Lp 142-5 al 1 : « Les travaux de prospection, de recherches ou d'exploitation d'une mine et les installations nécessaires à ces travaux doivent respecter les contraintes et les obligations afférentes à la sécurité et à la salubrité publiques, à la sécurité et à la santé du personnel, aux caractéristiques essentielles du milieu environnant, terrestre ou maritime, à la solidité des édifices publics ou privés, à l'intégrité des sites classés, à la conservation des voies de communication, de la mine ou d'autres mines, à l'usage, au débit et à la qualité des eaux de toute nature. Lorsque ces travaux concernent des zones qui ont été exploitées par le passé, qui présentent de graves désordres et qui portent atteintes aux intérêts visés ci-dessus ou qui sont générateurs d'une atteinte avérée à la qualité des eaux, il est tenu d'intégrer la réparation de ces dommages dans la planification de ses propres travaux... »</p>	<p>Art Lp 142-5 al 1 : « Les travaux de prospection, de recherches ou d'exploitation d'une mine et les installations nécessaires à ces travaux doivent respecter les contraintes et les obligations afférentes à la sécurité et à la salubrité publiques, à la sécurité et à la santé du personnel, aux caractéristiques essentielles du milieu environnant, terrestre ou maritime, à l'environnement, à la solidité des édifices publics ou privés, à l'intégrité des sites classés, à la conservation des voies de communication, de la mine ou d'autres mines, à l'usage, au débit et à la qualité des eaux de toute nature. Lorsque ces travaux concernent des zones qui ont été exploitées par le passé, qui présentent de graves désordres et qui portent atteintes aux intérêts visés ci-dessus ou qui sont générateurs d'une atteinte avérée à la qualité des eaux, il est tenu d'intégrer la réparation de ces dommages dans la planification de ses propres travaux.... »</p>
<p>Art Lp 142-6 : « Pendant la durée de l'exploitation, les titulaires de concessions minières adressent, chaque année, au président de l'assemblée de la province concernée un rapport relatif à l'incidence de cette activité sur l'occupation des sols et sur les caractéristiques essentielles du milieu environnant. »</p>	<p>Art Lp 142-6 : « Pendant la durée de l'exploitation, les titulaires de concessions minières adressent, chaque année, au président de l'assemblée de la province concernée un rapport relatif à l'incidence de cette activité sur l'occupation des sols *et sur l'environnement et sur les caractéristiques essentielles du milieu environnant. »</p>
<p>Art Lp 151-1: « L'explorateur ou l'exploitant d'une mine qui a été l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle pour inexécution des obligations lui incombant en application du présent livre, notamment en matière de remise en état, peut, pendant une période de cinq ans à compter du jour où sa peine est devenue définitive, se voir retirer son autorisation personnelle minière. Aucun nouveau titre minier ni aucun renouvellement de titre minier ne lui sera accordé pendant une durée de trois ans à compter de la même date. »</p>	<p>Art Lp 151-1: « L'explorateur ou l'exploitant d'une mine qui a été l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle pour inexécution des obligations lui incombant en application du présent livre, notamment en matière de remise en état, peut, pendant une période de cinq ans à compter du jour où sa peine est devenue définitive, se voir retirer son autorisation personnelle minière, peut se voir retirer son autorisation personnelle minière à compter du jour où sa peine est devenue définitive. Aucun nouveau titre minier ni aucun renouvellement de titre minier ne lui sera accordé pendant une durée de trois ans à compter de la même date »</p>
<p>Art Lp 152-1 (I-2°-4°) : « 2° de procéder à des travaux de recherches ou d'exploitation minières sans se conformer aux mesures prescrites par l'autorité administrative dans les conditions prévues à l'article Lp. 142-5 ; 4° d'enfreindre celles des obligations prévues par l'article Lp. 142-10 qui ont pour objet de protéger la sécurité ou l'hygiène du personnel employé dans les mines, la sécurité et la salubrité publiques... »</p> <p>Art Lp 152-1 (II-1°) : « d'ouvrir des travaux miniers soumis à notice d'impact sans autorisation, sans titre minier ou sans satisfaire aux prescriptions prévues... »</p>	<p>Art Lp 152-1 (I-2°-4°) : « 2° de procéder à des travaux de recherches ou d'exploitation minières sans se conformer aux mesures prescrites par l'autorité administrative dans les conditions prévues à l'article Lp. 142-5 ; à la condition que l'article cité prenne en compte la modification proposée 4° d'enfreindre celles des obligations prévues par l'article Lp. 142-10 qui ont pour objet de protéger la sécurité ou l'hygiène du personnel employé dans les mines, la sécurité et la salubrité publiques ; 4° d'enfreindre tout ou partie des obligations prévues par l'article Lp. 142-10 ;</p> <p>Art Lp 152-1 (II-1°) : « d'ouvrir des travaux miniers soumis à notice d'impact, sans autorisation, sans titre minier ou sans satisfaire aux prescriptions prévues... »</p>

IV - Conclusion

Sous réserve, des observations et des propositions susmentionnées, **le conseil économique et social émet un avis favorable** à la partie législative du code minier de la Nouvelle-Calédonie, tout en regrettant vivement de ne pas avoir été saisie de la 2^{ème} partie réglementaire constituée des textes et de la charte de bonnes pratiques minières.

Le conseil économique et social demande à être saisie de la deuxième partie du code afin d'émettre un avis complet sur cette réforme fondamentale du code minier.

LE SECRETAIRE

LE 1^{ER} VICE-PRESIDENT

Paulo SAUME

Octave TOGNA