



AVIS n°25 et 26/2023

concernant deux propositions de lois du pays modifiant le code minier de la Nouvelle-Calédonie (Partie législative)

Présenté par la CMME¹ :

Le président :

Monsieur Marc ZEISEL

Le rapporteur :

Monsieur Jacques LOQUET

Dossier suivi par :

Monsieur Jérôme LAFLEUR, chargé d'études, madame Laetitia MORVILLE secrétaire au bureau des études et monsieur Sébastien BOYER chef du bureau de la documentation.

¹ Commission des mines, de la métallurgie et des énergies.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettres en date du 20 et du 27 décembre 2023 par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, selon la procédure normale.

La commission des mines, de la métallurgie et des énergies a auditionné les représentantes et représentants du congrès de la Nouvelle-Calédonie, les services, les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans les avis ci-après.

Avis n°25 et 26/2023

I – PRÉSENTATION DES SAISINES

Face à la situation critique dans laquelle se trouvent les trois métallurgistes de Nouvelle-Calédonie, qui sont aujourd'hui au bord de la cessation de paiement, un groupe de travail visant à assurer leur survie et à faire évoluer leur modèle économique, a été mis en place.

Piloté et animé par une mission envoyée en Nouvelle-Calédonie par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, monsieur Bruno LEMAIRE, il associe le gouvernement local, les provinces Nord et Sud, le congrès, et les opérateurs miniers.

Un projet d'accord a été proposé et l'Etat est prêt à s'engager, notamment sur la partie énergie, en réalisant les investissements qui permettront d'en diminuer le coût pour les opérateurs industriels.

Cependant, cet investissement est conditionné à d'autres engagements attendus de la part des élus de la Nouvelle-Calédonie et des industriels concernant l'accès à la ressource, l'ouverture de nouveaux marchés et la modification de modes de production.

C'est dans ce contexte que madame Virginie RUFFENACH, présidente du groupe Rassemblement et madame Françoise SUVE, présidente de l'intergroupe Les Loyalistes, ont déposé, sur le bureau du congrès, deux propositions de lois du pays modifiant le code minier de la Nouvelle-Calédonie. Les mesures proposées ont pour objectif de faciliter l'accès à la ressource.

La proposition enregistrée sous le numéro 137 vise à modifier l'article Lp 112-14 pour que le silence gardé par l'autorité compétente sur toute demande, au-delà de six mois à compter de sa date d'enregistrement, vaille décision d'acceptation. En effet, dans sa rédaction actuelle, c'est le principe du "silence vaut décision de rejet" qui s'applique au code minier. Les acteurs concernés ont exprimé un besoin de visibilité quant à l'accès à la ressource que les dispositions actuelles du code minier ne permettent pas. Ainsi, il est proposé d'inverser la logique afin d'inciter l'autorité compétente à répondre aux pétitionnaires dans les délais et à motiver, le cas échéant, sa décision de refus. Cette

dernière conserve son pouvoir de décision sur l'acceptation ou le refus des demandes, après instruction, si les conditions légales réglementaires ne sont pas réunies.

La proposition enregistrée sous le numéro 138 vise également à modifier l'article Lp 112-14. Elle a pour objectif de faire évoluer la procédure intervenant en amont de l'instruction, en instaurant un délai d'évaluation de la complétude du dossier. Ainsi, il est proposé qu' à compter de la réception de la demande, l'autorité compétente dispose d'un délai de 4 mois pour rendre sa décision sur le caractère recevable du dossier. Si l'autorité administrative n'a pas répondu dans ce délai, le dossier de demande est réputé recevable et le délai de 6 mois évoqué plus haut commence à courir.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure normale**.

Avis n°25/2023

A. Le Principe du silence vaut décision d' acceptation

L'article Lp 112-14 du code minier de la Nouvelle-Calédonie dispose que " Pour l'application du présent livre, le silence gardé par l'autorité compétente sur toute demande, au-delà de six mois à compter de la date de son enregistrement, vaut décision de rejet.

Ainsi, le délai fixé par le code minier est de 6 mois à partir de l'enregistrement de la demande. Aujourd'hui il se ponctue par une décision de rejet en cas de silence de l'administration. La proposition n°137 permet de ponctuer ce délai par une décision d'acceptation en cas de silence de l'administration.

L'institution relève que ce principe du silence vaut décision d'acceptation existe déjà en Nouvelle-Calédonie, en matière d'urbanisme notamment, à l'échelon communal et provincial. Il a le mérite de contraindre les autorités compétentes à traiter les différentes demandes et à motiver les décisions de refus.

Il s'avère que certains pétitionnaires sollicitant une autorisation d'exploitation ne reçoivent aucune réponse. Ils se retrouvent dans la difficulté et dans une absence de visibilité quant à l'accès à une ressource indispensable à leur activité. Ces derniers ne contestent pas le délai de six mois en vigueur depuis la création du code minier. Ce qui leur pose problème c'est l'absence de réponse motivée.

En conséquence, cette proposition de loi du pays permet de résoudre cette situation problématique pour les industriels en leur garantissant une réponse dans le délai imparti. L'autorité compétente quant à elle, conserve son pouvoir de décision.

B. Les points de vigilances

Les travaux du CESE-NC ont permis de mettre en lumière certains points de vigilances exprimés par la DIMENC et l'association des maires de Nouvelle-Calédonie.

Selon les compagnies minières, les délais moyens d'instruction / autorisation sont de 35 mois. Ces dernières mettent en avant d'importants moyens nécessaires à la constitution des dossiers, à savoir 12 à 24 mois de préparation, la mobilisation d'ingénieurs et de sous-traitants et des dépenses de plusieurs dizaines de millions, en raison des études nécessaires au dossier.

La DIMENC quant à elle, émet les observations ci après concernant les délais d'instruction et la portée de la mesure :

Les demandes d'octroi d'autorisation personnelle minière, de permis de recherche, et de concession personnelle minière, ne semblent pas véritablement concernées par la disposition qui est proposée. Ces demandes représentent plus de 400 dossiers en attente dont 85% sont des demandes de renouvellement de concessions déposées entre 2009 et 2023. Ces dernières ne sont actuellement pas concernées par le principe du "silence vaut décision de refus", actuellement en vigueur, puisqu'elles entrent dans le cadre de la dérogation prévue à l'article Lp 112-14 qui précise qu'il ne peut être statué sur ces demandes que par décision explicite. Le recueil de l'avis du comité consultatif des mines et du conseil des mines étant obligatoire, le délai d'inscription de ces dossiers à l'ordre du jour de ces comités est l'impact principal du délai d'instruction.

Les délais les plus importants qui sont mentionnés dans la fiche d'impact concernent les déclarations quinquennales qui ne sont pas soumises au délai de six mois prévu à l'article Lp 112-14. Souvent ces déclarations quinquennales sont l'occasion pour le mineur de proposer des modifications qui peuvent être substantielles, telles que des modifications de périmètre par exemple qui devrait normalement faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation d'exploiter. Ce processus peut être chronophage en raison de la révision nécessaire des études d'impact et de la sollicitation des différents services compétents.

En réalité, la mesure ne semble s'appliquer que pour les demandes d'autorisation de travaux de recherche et les demandes d'autorisation de travaux d'exploitation.

Pour les demandes d'autorisation de travaux de recherche, la DIMENC traite une dizaine de demandes par an qui prennent 9 mois en moyenne, entre le dépôt de la demande et la signature de l'arrêté par le président de province.

Pour les demandes d'autorisation de travaux d'exploitation, seules 2 demandes ont été déposées entre 2020 et 2023, avec un délai d'instruction de 5 à 12 mois entre la recevabilité et la signature de l'arrêté du président de province.

Ces demandes impliquent diverses consultations obligatoires telles que la commission minière communale, la direction de l'environnement de la province concernée, la DAVAR et la mise en place d'enquêtes publiques pour les demandes de travaux. Ainsi, les délais relatifs à l'instruction de ces demandes ne dépendent pas uniquement de la DIMENC qui considère qu'ils sont principalement liés à ces procédures obligatoires et aux réponses apportées par les pétitionnaires.

L'association des maires de Nouvelle-Calédonie rappelle quant à elle que, les communes sont simplement consultées pour avis dans le cadre de ces demandes et que leurs avis ne lient pas l'autorité compétente en la matière. Elle s'interroge sur les effets de l'application du principe de "silence vaut décision d'acceptation" sur la soutenabilité du délai de 6 mois et craint que les échanges avec les coutumiers ne soient réduits.

Les travaux et les auditions de la commission ont révélé des imprécisions et différentes interprétations, de certaines dispositions du code minier, qui nécessiteraient d'être clarifier, à l'occasion de groupes de travail entre l'ensemble des institutions et des professionnels.

Face aux précisions apportées et aux potentiels effets limités de la mesure, la commission émet les recommandations suivantes.

Recommandation n°1 : En concertation avec les opérateurs miniers et l'administration clarifier les termes de "date d'enregistrement" et de "date de recevabilité".

Recommandation n°2 : Lister explicitement les procédures qui ont vocation à être couvertes par l'article LP 112-14 qui fixe le principe du "silence vaut décision d'acceptation".

Recommandation n°3 : Informer les différentes parties prenantes de la décision d'acceptation, en cas de silence gardé par l'autorité compétente.

Recommandation n°4 : Procéder à une mise à jour du code minier.

III –CONCLUSION DE L'AVIS N°25/2023

Le CESE-NC tenait particulièrement à faire remonter ces points de vigilances aux porteurs de la proposition afin que les objectifs attendus de la mesure puissent être atteints. Elle rappelle ses recommandations :

Recommandation n°1 : En concertation avec les opérateurs miniers et l'administration clarifier les termes de "date d'enregistrement" et de "date de recevabilité".

Recommandation n°2 : Lister explicitement les procédures qui ont vocation à être couvertes par l'article LP 112-14 qui fixe le principe du "silence vaut décision d'acceptation".

Recommandation n°3 : Informer les différentes parties prenantes de la décision d'acceptation, en cas de silence gardé par l'autorité compétente.

Recommandation n°4 : Procéder à une mise à jour du code minier.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** à la majorité sur la proposition de loi du pays modifiant le code minier de la Nouvelle-Calédonie (Partie législative).

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **38 voix** « pour ».

LE SECRÉTAIRE

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Gaston POIROI'.

Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Jean-Louis d'ANGLEBERMES'.

Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Avis n°26/2023

A. L'encadrement des délais d'évaluation de la complétude des dossiers

La seconde proposition de loi du pays vise à faire évoluer la procédure d'instruction en imposant un délai pour la phase dite de complétude des dossiers. Il est proposé qu'à compter de la réception de la demande, l'autorité compétente dispose d'un délai de 4 mois pour rendre sa décision sur le caractère recevable du dossier. Si l'autorité administrative n'a pas répondu dans ce délai, le dossier de demande est réputé recevable et le délai de 6 mois évoqué dans l'avis précédent commence à courir.

Dans sa rédaction actuelle, la partie législative du code minier ne précise pas les délais dans lesquels les services doivent évaluer la recevabilité des dossiers. Seule la partie réglementaire précise que, si une pièce n'a pas été fournie lors du dépôt de la demande, ou si elle n'est pas conforme, le pétitionnaire est invité à régulariser sa demande dans un délai de 2 mois².

Les porteurs du texte, ainsi que les opérateurs miniers interrogés, considèrent que cette phase prend beaucoup de temps et souhaite qu'un délai soit fixé pour que l'instruction puisse commencer. Ils estiment qu'elle consiste simplement à vérifier que l'ensemble des pièces du dossier soient présentes et ne comprennent pas ce qui justifie de tels délais.

Selon l'administration, cette phase consiste également à s'assurer de la conformité des pièces aux dispositions du code minier.

Le délai proposé ne semble pas poser trop de contraintes à la DIMENC qui affirme que, pour les travaux de recherche, la phase de recevabilité prend en moyenne 2 mois et demi. Pour les autorisations d'exploiter, qui sont des dossiers beaucoup plus conséquents, les délais sont très variables et peuvent aller de 2 à 5 mois. Tout dépend de la qualité du dossier et de l'impact environnemental.

Ainsi, selon l'administration, le délai de 4 mois est tenable à condition que les réponses arrivent dans les délais. Elle s'interroge sur le fait que le temps de réponse de l'exploitant soit intégré dans les 4 mois.

L'institution relève une certaine ambiguïté concernant les délais fixés par la proposition de loi et ceux fixés par la partie réglementaire du code minier. Les pétitionnaires sont invités à répondre dans un délai de 2 mois et le doute subsiste quant à l'articulation de ce délai avec celui de 4 mois imposé à la DIMENC.

Recommandation n°1: Clarifier la notion de recevabilité des dossiers pour mettre fin aux différences d'interprétation entre l'administration et les professionnels.

Recommandation n°2 Une fois cette clarification effectuée, optimiser les délais de la phase de recevabilité pour sécuriser les projets des professionnels

² Article R. 112-5-6 notamment.

Recommandation n°3 : Préciser l'articulation des délais entre celui imposé à la DIMENC pour juger de la recevabilité de la demande et celui imposé au pétitionnaire pour fournir sa réponse.

Recommandation n°4 : Procéder à une mise à jour du code minier.

IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°26/2024

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°1: Clarifier la notion de recevabilité des dossiers pour mettre fin aux différences d'interprétation entre l'administration et les professionnels.

Recommandation n°2 Une fois cette clarification effectuée, optimiser les délais de la phase de recevabilité pour sécuriser les projets des professionnels

Recommandation n°3 : Préciser l'articulation des délais entre celui imposé à la DIMENC pour juger de la recevabilité de la demande et celui imposé au pétitionnaire pour fournir sa réponse.

Recommandation n°4 : Procéder à une mise à jour du code minier.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un ***avis favorable à la majorité*** sur le proposition de loi du pays modifiant le code minier de la Nouvelle-Calédonie (Partie législative).

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **38 voix « pour »**.

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORTS N°25 et 26/2023

- *Nombre de réunions en commission : 2*
- *Adoption en commission : 15/01/2024*
- *Adoption en bureau: 17/01/2024*
- *Adoption en séance plénière : 19/01/2024*

Invités auditionnés (10) :

- **Madame Virginie RUFFENACH**, présidente du groupe Le Rassemblement au congrès,
- **Monsieur Laurent TRAVERS**, directeur des affaires juridiques et du contentieux au congrès,
- **Madame Emilie LAFLEUR**, administratrice au congrès.
- **Madame Anne-Marie HARBULOT-BLANDEL**, cheffe du département Performance des relations externes, SLN.
- **Monsieur Mickael PANOL**, directeur administratif et financier, SLN.
- **Monsieur Nicolas TAN DELAGE**, responsable permitting de la SLN et coordinateur du Groupe de travail technique Permitting du SIM.
- **Monsieur Jean-Sebastien BAILLE**, directeur adjoint, DIMENC.
- **Madame Sandra CAYRAL**, cheffe de service, DIMENC.
- **Madame Marine BATTISTINI**, cheffe de section, DIMENC.
- **Madame Françoise SUVE**, conseillère de la province Sud.

Observations par écrit (3) :

- Association des maires de Nouvelle-Calédonie
- Syndicat des exportateurs de minerai.
- Sénat coutumier (hors délais)

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (2):

- Province Nord
- Association française des maires de Nouvelle-Calédonie

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : Madame Pascale DALY, messieurs Arnaud BONDOUX, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Mélito FINAU, Yves GOYETCHE, Jean-Pierre KABAR, Jacques LOQUET, et Marc ZEISEL.

Étaient présents et représentés lors du vote : Madame Pascale DALY, messieurs Arnaud BONDOUX, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Mélito FINAU, Yves GOYETCHE, Jean-Pierre KABAR, Jacques LOQUET, et Marc ZEISEL.

Étaient absents lors du vote : Messieurs Hatem BELLAGI, Wilson FOREST, Aguetil GOWE, et Patrick OLLIVAUD.