



Rapport final

Etude sur la possibilité d'améliorer la réglementation relative à la production, la transmission et l'archivage des données environnementales en Province Sud

Ophélie DESPUJOLS
Editeur : OEIL

Septembre 2012



**Observatoire de l'environnement
en Nouvelle-Calédonie**

11 rue Guynemer
98800 Nouméa
Tel.: (+ 687) 23 69 69
www.oeil.nc

Remerciements

L'environnement néo-calédonien est un patrimoine d'une richesse exceptionnelle, que de nombreuses personnes ont à cœur de conserver. L'ensemble des membres de l'Observatoire de l'Environnement participe activement à cet objectif de conservation de la biodiversité calédonienne, et je les remercie de m'avoir accueillie durant ces deux mois de stages pour m'avoir fait partager leur expérience et leur savoir.

Je remercie tout particulièrement Matthieu Juncker, directeur de l'Observatoire de l'environnement de m'avoir accueilli dans sa structure, ainsi que Fabien Albouy, directeur adjoint, Carine David, Maître de conférences à l'UNC et Victor David chargé d'études à l'IRD, pour leur soutien régulier, et les nombreux conseils qu'ils m'ont apporté tout au long de cette étude.

Je remercie également toutes les personnes que j'ai pu contacter dans le cadre de cette étude, qui ont pris le temps de me recevoir et me conseiller, pour aboutir à ce rapport.

Ce rapport est cité comme suit :

DESPUJOLS O., 2012, « *Etude sur la possibilité d'améliorer la réglementation relative à la production, la transmission et l'archivage des données environnementales en Province Sud* », Rapport d'étude réalisé pour l'Observatoire de l'environnement en Nouvelle-Calédonie (OEIL), 38 p.

Sommaire

<i>INTRODUCTION</i>	4
<i>PARTIE 1. L'étude des différentes réglementations au niveau international, national et local en matière d'information environnementale.</i>	9
1. 1. Les exemples étrangers de réglementation de l'information environnementale	9
1.1.1. Le cas de la Belgique	9
1.1.2. Le cas de la Nouvelle-Zélande	10
1.1.3. Le cas de l'Australie	10
1.2. La réglementation nationale de l'information environnementale	11
1.3. L'état du droit positif relatif à l'information environnementale en province Sud	15
1.3.1. Le droit relatif à l'information environnementale en province Sud	15
1.3.2. L'existence de l'obligation de production de données environnementales	17
<i>PARTIE 2. Les propositions d'amélioration du droit local existant en matière de production, transmission et archivage des données environnementales</i>	25
2.1. Les orientations proposées en vue d'assurer une meilleure organisation de l'information environnementale existante.	26
2.2. L'amélioration possible de la transmission des informations environnementales produites par les opérateurs privés vers l'autorité publique.	28
2.3. Les propositions visant à l'instauration d'une obligation d'archivage de l'information environnementale	29
<i>CONCLUSION</i>	31
ANNEXES	32

INTRODUCTION

De nombreux observatoires ont vu le jour ces dix dernières années à l'échelon national, notamment en matière environnementale. L'OEIL (observatoire de l'environnement en province Sud) est l'un des premiers observatoires au niveau local, ayant vocation à surveiller l'environnement en province Sud.

Le but de l'OEIL est de contribuer à atteindre un objectif de développement durable et, à cette fin, de fournir aux acteurs intervenant sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, des informations en matière d'environnement, objectives, fiables et comparables, lui permettant de prendre toutes mesures nécessaires pour conserver l'environnement dans un bon état, propre à assurer la santé et le bien-être de chacun.

Pour répondre à ces objectifs, l'OEIL participe à la surveillance de l'environnement, principalement dans les aires d'influence des complexes industriels et miniers du Grand Sud ainsi que le site du Grand lagon Sud inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, en partenariat avec la province concernée.

L'OEIL est ainsi chargé de produire, collecter, traiter, analyser et transférer les données nécessaires à l'appréciation de l'état actuel et prévisible de l'environnement, mais surtout de veiller à la qualité de l'information, et de contribuer à l'amélioration des indicateurs. L'OEIL diffuse également de manière périodique des informations en matière d'environnement et développe les échanges entre les différents acteurs dans le domaine de l'information environnementale.

Cependant à ce jour, l'OEIL se heurte à de nombreuses difficultés, notamment relatives à l'accès à l'information environnementale dont elle a besoin pour mener à bien ses missions :

- En effet, l'OEIL connaît une première difficulté, à savoir l'absence d'inventaire et de catalogue de l'information existante : quel type d'information est-il produit ? qui en est l'auteur, l'éditeur ? quelles sont ses caractéristiques techniques ? qui la récupère ?
- L'accès à l'information produite constitue la deuxième difficulté auquel est confronté l'observatoire. Aujourd'hui, les transferts de données entre structures tiennent plus d'accords particuliers que de processus généralisés. Comment assurer la pérennité de ces transferts ? comment les généraliser ?

- Une fois l'information environnementale recueillie, une autre difficulté apparaît : celle du format sous laquelle est livrée l'information : l'information environnementale, pour pouvoir être interprétée, doit être livrée sous un format bien défini, qui devrait être le même pour tous. En effet, le nombre d'acteurs produisant les informations environnementales dont l'OEIL a besoin étant très élevé, la structure des fichiers livrés varie considérablement.
- Enfin le dernier questionnement de l'OEIL relatif aux informations environnementales (et plus particulièrement les données) concerne leur archivage, leur bancarisation et leur pérennisation. Les évolutions de l'environnement étant souvent lentes, la préservation des longues séries temporelles de données est essentielle pour assurer la mission de surveillance de l'observatoire. Aujourd'hui les producteurs de données n'ont aucune obligation en matière de conservation de la donnée historique. Comment s'assurer que les données collectées sont bien sécurisées et pérennisées ?

L'objet de cette étude est donc d'une part de dresser, en partie 1, une synthèse et une analyse de la réglementation existante en matière d'information environnementale au niveau du droit international, national et local (province Sud). Par ailleurs, au vu des difficultés que connaît l'OEIL aujourd'hui, cette étude offrira, en partie 2, différentes propositions en vue de trouver des solutions fiables à long terme, pour permettre à l'observatoire de poursuivre pleinement ses missions. Au-delà des simples missions de l'observatoire, cette démarche présente un intérêt pour l'ensemble du territoire.

Définition de « l'information environnementale ».

L'information environnementale revêt différents aspects : elle concerne toute l'information relative à l'environnement, quel qu'en soit le support. Dès lors, l'information environnementale recouvre la donnée environnementale, les rapports environnementaux ainsi que les différentes études de suivi de l'état de l'environnement par exemple.

L'information environnementale est un terme qui recouvre également une réalité juridique. De nombreux droits se rattachent à cette notion.

En effet, c'est sous l'impulsion du droit international que le droit à l'information a été consacré.

Le droit à l'information est introduit par le soft law¹ notamment en 1972 avec la conférence de Stockholm, dont le principe 20 énonce : *« On devra encourager dans tous les pays, notamment dans les pays en voie de développement, la recherche scientifique et les activités de mise au point technique, dans le contexte des problèmes d'environnement, nationaux et multinationaux. A cet égard, on devra encourager et faciliter la libre circulation des informations les plus récentes et le transfert des données d'expérience, en vue d'aider à la solution des problèmes d'environnement ; {...} ».*

Vingt ans plus tard, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, texte de soft law également, énonce dans son principe 10 qu' *« {...} Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. »*

A cela s'ajoute la Convention d'Aarhus signée le 25 juin 1998 portant sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La France, sous l'impulsion du droit communautaire, s'est engagée dans la transcription des principes de la Convention d'Aarhus. En tant que signataire directe, cette convention internationale a, une fois publiée, une valeur infra constitutionnelle et supra législative. La convention d'Aarhus, approuvée par la loi n°2002-285 du 28 février 2002 puis annexée au décret de publication du 12 septembre 2002, est donc entrée en vigueur le 6 octobre 2002 en

¹ Il s'agit de règles dont la valeur normative est limitée. Ces règles prescrivent un comportement mais ne le rendent pas obligatoire. En effet, il n'y a pas d'obligation juridiquement sanctionnée. Ces règles non contraignantes sont particulièrement présentes en droit de l'environnement.

droit national. Mais cette Convention ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie ce qui est mentionné expressément dans son décret de publication².

En tout état de cause, cette convention n'a d'effet juridique qu'entre les parties, et n'est donc pas directement invocable par les particuliers à l'appui d'un recours. Elle contient pourtant des éléments intéressants relatifs à la transmission de la donnée environnementale notamment dans son article 5 al 9 qui prévoit que les Etats parties doivent prendre des mesures pour mettre en place un système cohérent de portée nationale consistant à inventorier ou enregistrer les données relatives à la pollution dans une base de donnée informatisée structurée et accessible au public, ces données étant recueillies au moyen de formules de déclarations normalisées. Cette méthodologie de recensement de la donnée environnementale est par exemple appliquée en Belgique dans la région wallonne.

Par ailleurs, au niveau national, l'information environnementale fait l'objet d'une définition qui a été reprise dans notre droit local. Il s'agit de « *toute* » information disponible ayant pour objet l'état des éléments de l'environnement (air, eau, atmosphère, sol), les décisions, activités, facteurs susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, l'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie qui peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, les analyses coûts-avantages utilisés dans la prise de décision, les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte³.

Cette définition du contenu de l'information environnementale est large. L'information environnementale comprend ainsi la notion de donnée environnementale. Par conséquent, les droits corrélatifs à l'information environnementale s'appliquent à la donnée environnementale. Cela n'est pas sans conséquence puisqu'il existe de nombreux droits rattachés à l'information environnementale, notamment le droit d'accès à l'information, consacrés par la Charte constitutionnelle de l'environnement. En effet, chacun dispose du droit d'accéder aux informations environnementales, notamment celles détenues par les autorités publiques visées par le Code de l'environnement national et local.

Une autre notion vient englober la définition de la donnée environnementale : il s'agit de la donnée publique.

La donnée publique recouvre toute information produite ou détenue par l'administration dans le cadre de ses missions de service public. Cette notion de donnée publique est intéressante

² Décret 2002-1187 du 12 septembre 2002.

³ Article L 124-2 du Code de l'environnement national, définition reprise par l'article 141-2 du Code de l'environnement province Sud : voir tableau Annexe 1 pour les définitions exhaustives.

pour la question de la donnée environnementale, puisqu'en droit national, la loi du 17 juillet 1978 a consacré la liberté d'accès à cette donnée publique. Il existe un véritable dispositif de communication des données publiques détenues par les autorités publiques, sanctionnées par les recours CADA en cas de défaillance de l'administration.

Ainsi, plusieurs droits s'appliquent dès lors que l'on s'intéresse à la donnée environnementale. Il y a en effet le droit de l'information environnementale, mais également le droit applicable aux données publiques.

Dans un premier temps, il est nécessaire d'analyser l'état du droit international, national et local en matière d'information environnementale, (partie 1), afin de proposer des voies d'amélioration de notre droit local en la matière (partie 2).

PARTIE 1. L'étude des différentes réglementations au niveau international, national et local en matière d'information environnementale.

1. 1. Les exemples étrangers de réglementation de l'information environnementale

1.1.1. Le cas de la Belgique

En Wallonie, en plus de l'obligation d'information prévue par le Code de l'environnement Wallon⁴, existe une obligation de notification annuelle des données environnementales, instaurée par un arrêté du 13 décembre 2007⁵.

Cet arrêté impose pour certaines installations et activités spécifiquement visées, une obligation de notification périodique des données environnementales. Il précise en annexe le type d'installations et activités visées (y figurent notamment les centrales thermiques, les installations destinées à la transformation des métaux ferreux, les industries minérales etc).

→ Au niveau procédural :

La Wallonie dispose d'un outil qui permet d'assurer la cohérence entre les différents rapports et réduit la charge des entreprises ainsi que celle de l'administration. Cet outil réside dans le formulaire prévu en annexe 2 de l'arrêté, dit « l'enquête intégrée ».

⁴ Le Code de l'environnement wallon prévoit des obligations très larges à la charge de l'autorité publique par rapport à ce qui est inscrit dans le Code de l'environnement national et le Code de l'environnement de la province Sud.

Pour exemple : « Art. D10. Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques est assuré à tout membre du public, sans qu'il soit obligé de faire valoir un intérêt. Les autorités publiques diffusent et mettent à la disposition du public les informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent. {...}le présent titre a pour objectifs :

1° de **garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte** et de fixer les conditions de base et les modalités pratiques de son exercice;

2° de veiller à ce que **les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public** afin de parvenir à une **mise à disposition** et une **diffusion systématiques aussi larges que possible** de ces dernières auprès du public {...} »

⁵ Arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'obligation de notification périodique de données environnementales du 13 décembre 2007, modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux, l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux huiles usagées, l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 janvier 2006 relatif à la vérification des déclarations des émissions de gaz à effet de serre spécifiés et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et aux diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (M.B. 04.02.2008)

Il s'agit d'un formulaire pré-rempli par l'administration qui est mis en ligne et que les entreprises ont l'obligation de le remplir à une date précise. L'administration évalue ensuite les données collectées et informe l'exploitant des données qui ont été validées. Cela constitue une sorte d'homologation des données par l'administration, à laquelle l'exploitant peut répondre. Dans ce cas s'ensuit une phase de concertation avec l'administration dans le but d'arriver à un éventuel accord (possibilité de recourir à un expert indépendant).

En Wallonie ces données sont ensuite transmises à la Commission Européenne, et mises en ligne sur un portail spécifique.

→ **Obligation d'archivage :**

A cette obligation de transmission des données environnementales, la Wallonie a prévu d'ajouter une obligation d'archivage des données.

La durée de cet archivage est différente selon les acteurs concernés. L'exploitant à une obligation de conservation de la donnée pendant 5 ans, alors que l'administration doit archiver les données environnementales recueillies pendant une durée de 10 ans.

1.1.2. Le cas de la Nouvelle-Zélande⁶

En Nouvelle-Zélande, le texte « *Official information Act* » de 1982 pose une véritable présomption de disponibilité de l'information.

Mais la principale législation nationale relative à l'information c'est le « *Resource management Act* » de 1991.

De nombreux portails en ligne fournissant des informations environnementales ont été créés, comme le site « *Environmental Data Explorer New Zealand*⁷ » qui donne un accès en temps réel à de nombreuses données environnementales (qualité de l'eau, de l'air etc).

1.1.3. Le cas de l'Australie⁸

En Australie il n'y a pas de législation dédiée à l'information environnementale au niveau fédéral.

Plusieurs textes existent :

⁶ Voir l'étude de Victor David pour une présentation exhaustive.

⁷ edenz.niwa.co.nz/

⁸ Voir l'étude de Victor David pour une présentation exhaustive.

- le « *Freedom information Act* » 1982
- le texte « *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act* » 1999

Au niveau Commonwealth il existe également :

- le « *National Greenhouse and Energy Reporting Act* » de 2007
- Le « *National Environment Protection Measure* » de 1998

Il existe enfin des textes sectoriels au niveau des Etats :

- « *Petroleum Regulation* » 2004
- « *National Plan for Environmental Information* » lancé en mai 2011 pour rationaliser le droit de l'information environnementale

1.2. La réglementation nationale de l'information environnementale

Au niveau national, plusieurs outils juridiques sont susceptibles de s'appliquer à la donnée environnementale par le fait qu'ils encadrent de manière plus large « *l'information environnementale* ».

Il y a tout d'abord **l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement**⁹ qui proclame le droit pour toute personne : « *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* ».

La question de la portée juridique et de l'invocabilité des dispositions de la Charte s'est posée.

Concernant la portée juridique, il a fallu attendre que le juge constitutionnel et le juge administratif confirment qu'un texte constitutionnel tel que la Charte avait bien valeur constitutionnelle¹⁰, ce qui sans doute n'était pas évident.

Pour contre, la question de l'invocabilité des articles de cette Charte par les particuliers au soutien de leurs recours est plus épineuse.

La jurisprudence a affirmé l'invocabilité de l'article 7 de la Charte à l'encontre d'une loi qui n'en respecterait pas le contenu¹¹. En ce qui concerne l'invocabilité de cet article 7 à

⁹ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, publiée au JORF n°51 du 2 mars 2005 page 3697.

¹⁰ Décision du Conseil constitutionnel n°2008-564 du 19 juin 2008, *loi relative aux OGM* et CE 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, req. n° 297931.

l'encontre d'un acte administratif, il a été jugé par le Conseil d'Etat que l'article 7 de la Charte s'impose à l'administration, et qu'il est donc invocable à l'encontre d'un acte administratif¹². Cependant cette affirmation est tempérée par d'autres décisions qui considèrent que lorsque l'acte administratif résulte de dispositions législatives de mise en œuvre de la charte, la légalité de ces décisions administratives ne s'apprécie que par rapport à la loi¹³, en application de la théorie classique de la loi écran.

En résumé, il est possible pour un particulier d'invoquer directement une violation de la Charte par un texte législatif devant le juge constitutionnel. Mais devant le juge administratif, si le texte réglementaire attaqué est pris en application d'une loi, la légalité de cet acte ne sera appréciée qu'au regard de la loi et non de la Charte.

Cependant, depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, un mécanisme nouveau a été instauré au sein de l'article 61-1 de la Constitution qui prévoit que : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.* »

La Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC), instaurée par cette réforme permet à toute personne partie à un procès de soulever qu'une **disposition législative** porte atteinte à certains droits constitutionnellement garantis, donc les droits prévus par la Charte de l'environnement.

Désormais il est donc possible pour un particulier de contester la légalité d'un acte administratif pris en application d'une loi, en soulevant l'illégalité de l'acte administratif pris en application d'une loi inconstitutionnelle.

Pour qu'une QPC soit transmise par les juges du fond à la Cour de cassation ou au Conseil d'Etat, puis au Conseil constitutionnel:

- La question doit porter sur une disposition législative applicable au litige ou à la procédure, ou constituer le fondement des poursuites;
- La disposition contestée ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution, sauf changement de circonstances;
- La question doit être nouvelle et présenter un caractère sérieux.

¹¹ Décision du Conseil constitutionnel n°2008-564 du 19 juin 2008, *loi relative aux OGM*, et décision n°2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *FNE*.

¹² CE 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, req. n° 297931.

¹³ CE 23 avril 2009, *France Nature Environnement*, req. n° 306242.

La QPC est posée par écrit. Il faut toujours un écrit distinct des autres conclusions produites, même devant les juridictions dont la procédure est orale. A défaut la demande serait irrecevable. Cet écrit doit être motivé.

Tout récemment, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur une QPC relative à l'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement (Décision n°2012-262 QPC du 13 juillet 2012).

Cette décision concerne surtout la participation du public, mais montre bien la possibilité désormais offert aux particuliers de soulever le non respect de la charte par des dispositions législatives, et ce devant toutes les juridictions et non plus exclusivement devant le Conseil constitutionnel.

Il existe ensuite, dans le panel d'outils relatifs à l'information environnementale, les dispositions issues du **Code de l'environnement**. En effet, l'article L 124-1 du Code de l'environnement national qui prévoit le droit pour toute personne : *« d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par les autorités publiques {...} ou pour leur compte s'exerce dans les conditions définies par les dispositions du titre 1^e de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal »*.

Ainsi, toute personne peut faire une demande par écrit à l'administration, afin de se voir transmettre l'information demandée, touchant à l'environnement. L'administration se réserve toutefois le droit de refuser de transmettre certaines informations pour des motifs énumérés au sein de l'article L 124-4 et L 124-5 du Code de l'environnement, qui renvoient eux mêmes aux exceptions prévues par la loi du 17 juillet 1978. (Par exemple en cas de risque d'atteinte au secret industriel et commercial).

Cette **loi du 17 juillet 1978**¹⁴ sur la liberté d'accéder aux documents administratifs prévoit notamment un droit d'accès aux données publiques, c'est à dire aux données détenues par les autorités publiques.

Sont considérés comme documents administratifs au sens de l'article 1 de cette loi : *« les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les*

¹⁴ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. »

Ainsi, dès lors qu'une donnée environnementale est transmise à une de ces autorités publiques, elle devient une « *donnée publique* » soumise au droit d'accès par le public.

Le problème qui peut se poser, c'est justement celui de la transmission des données aux autorités publiques, notamment la province Sud. En effet, lorsqu'un industriel n'exécute pas une de ses obligations de transmission de ses données environnementales à la province Sud, rien n'est prévu en termes d'exécution forcée ou de sanctions. C'est pourquoi il semble indispensable d'intégrer dans les textes applicables, notamment le Code de l'environnement, une obligation générale (*a minima*) de transmission des données, assorties de sanctions afin de rendre cette obligation effective.

Quelle procédure suivre pour accéder à la donnée environnementale devenue donnée publique ?

La loi du 17 juillet 1978 porte obligation pour les autorités publiques de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande. Des exceptions à cette obligation de communication sont bien sur prévues (article 2 de la loi et article 6), notamment en cas d'atteinte au secret en matière commerciale et industrielle. Toutefois la loi prévoit qu'une communication partielle est possible afin d'éviter ces atteintes et de respecter tout de même ce droit à communication de la donnée.

Cette loi a également créé la Commission d'Accès aux Documents Administratifs : la CADA. Le rôle de cette commission est surtout de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs, mais surtout, elle constitue un recours administratif préalable obligatoire avant tout recours contentieux.

Ainsi, lorsqu'un refus est opposé par l'administration à une demande de communication d'un document administratif, il faut saisir la CADA. Celle ci se contente de rendre un avis, et c'est seulement après réception de cet avis qu'il est possible d'engager un recours contentieux si la demande n'a pas été satisfaite.

1.3. L'état du droit positif relatif à l'information environnementale en province Sud

1.3.1. Le droit relatif à l'information environnementale en province Sud

Il convient d'aborder le droit positif néo-calédonien encadrant la donnée environnementale.

Tout d'abord, il doit être rappelé que la Convention d'Aarhus ne peut être invoquée par des particuliers à l'appui de leurs recours devant la juridiction administrative calédonienne. Cela a été confirmé par la jurisprudence¹⁵.

Il faut ensuite rappeler que de nombreuses règles applicables en métropole s'appliquent ou sont transposées en Nouvelle-Calédonie.

En effet, au sommet de la hiérarchie des normes, **l'article 7 de la Charte constitutionnelle** de l'environnement trouve application. Elle est par ailleurs retranscrite dans le préambule du Code de l'environnement de la province Sud. Concernant son applicabilité, les règles jurisprudentielles quant à sa valeur ainsi que son invocabilité sont les mêmes. Cependant, aucune jurisprudence locale ne s'est encore prononcée sur la question.

Ensuite sont prévues les mêmes droits à l'information dans le **Code de l'environnement de la province Sud** que dans le Code de l'environnement métropolitain. En effet, l'article 141-1 du Code provincial Sud prévoit le droit pour toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par les autorités publiques¹⁶. Pour cela une demande écrite doit être adressée aux services de la province, qui est tenue de statuer dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande. Les mêmes exceptions qu'en métropole sont prévues à ce droit de communication à savoir les exceptions prévues au sein de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 précitée. Cependant le Code de l'environnement de la province Sud prévoit également la possibilité, pour respecter ce droit à l'information sans pour autant violer les exceptions prévues, de communiquer partiellement le document en question. Cette précision est utile pour faire obstacle à un refus total de communication.

La procédure à suivre pour se voir communiquer un document relatif à l'environnement détenu par les services de la province est d'en faire demande écrite aux services provinciaux concernés. En cas de refus, il est possible d'exercer un recours contentieux, après saisine préalable de la CADA¹⁷.

¹⁵ TA NC 29 octobre 2009 n°09209.

¹⁶ On entend par autorité publique ici la province Sud et les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de cette mission : art. 141-3 Code de l'environnement province Sud.

¹⁷ Voir schéma récapitulatif de la procédure Annexe 1.

En effet, la loi du 17 juillet 1978 trouve son application en Nouvelle-Calédonie en vertu du principe de spécialité législative¹⁸.

Rappel du principe de spécialité législative :

Le principe de spécialité législative a été introduit pour s'adapter aux spécificités locales des territoires d'outre-mer¹⁹, afin de répondre aux revendications d'autonomie, notamment en Nouvelle-Calédonie. Il représente l'émergence progressive de l'autonomie normative des territoires d'outre-mer²⁰. En vertu de ce principe, les lois métropolitaines ne sont pas applicables de plein droit dans les territoires d'outre-mer. Ainsi, pour savoir si un texte s'applique, « *il suffit de rechercher s'il le dit*²¹ ». Les textes métropolitains, qui ne se limitent d'ailleurs pas aux lois²², doivent être introduits dans l'ordre juridique calédonien par une mention expresse d'extension. C'est dans la Constitution de 1946 que ce principe de spécialité législative fut consacré pour les territoires d'outre-mer. La Constitution du 4 octobre 1958 a conforté implicitement l'application de ce principe dans son article 74, par le biais du principe selon lequel les territoires d'outre-mer ont une « organisation particulière ». Cette reconnaissance implicite a été confirmée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui assimile « *l'organisation particulière* » à la non applicabilité de plein droit du droit métropolitain.

La procédure de saisine de la CADA avant d'exercer un recours contentieux est ainsi obligatoire sous peine d'irrecevabilité devant le juge administratif calédonien.

Différents moyens peuvent être soulevés au niveau contentieux (notamment concernant le défaut de motivation, défaut de notification des voies et délais de recours l'erreur manifeste d'appréciation...)

La voie contentieuse est donc envisageable dans les cas les plus extrêmes pour se voir communiquer des documents administratifs contenant des données environnementales.

Rien dans la réglementation générale locale n'est cependant prévu de façon spécifique sur la donnée environnementale en tant que telle. Cependant, il faut noter qu'il existe des obligations en termes de production de données de la part notamment des industriels miniers en Nouvelle-Calédonie, obligation de production de données issues à la fois du Code de l'environnement, du Code minier, des arrêtés d'autorisation et convention.

¹⁸ Article 59 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

¹⁹ Le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie, découlant de la loi n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, qui n'est plus un territoire d'outre-mer au sens de l'article 74 de la Constitution, n'a pas remis en cause l'application du principe de spécialité législative.

²⁰ Actes du colloque, DOUENCE J. C., « Etat de droit et droit d'outre-mer », in FABERON J. Y. (Dir.), « Le régime législatif de la Nouvelle-Calédonie », Nouméa, 30 août 1993, Dalloz, 1994, p. 17.

²¹ Conclusions TUOT T., CE, Ass., 9 février 1990, *Elections municipales de Lifou*, Leb., p. 28.

²² « *La spécialité législative ne se limite pas aux lois stricto sensu, elle vaut pour l'ensemble des règles de droit* » BRARD Y., « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : les « lois du pays », de la spécialité législative au partage du pouvoir législatif », *Revue juridique polynésienne*, 2001, p. 49.

1.3.2. L'existence de l'obligation de production de données environnementales

En 2009 a été élaboré le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières (SMVRM)²³. Ce schéma constitue essentiellement un document d'orientation avec de grands principes directeurs devant être mis en application pour les années à venir. En effet, le SMVRM précise bien qu'il s'appuie sur des données existantes, et qui n'il n'a pas vocation à lui même créer d'obligation environnementale, il renvoie au pouvoir législatif le soin d'améliorer ses textes en la matière. **Il prévoit tout de même une obligation générale d'information des instances de décision** : « *une **information régulière et pertinente**, nécessaire à une prise de décision efficace {...} sera régulièrement créée et communiquée aux différentes instances de décision et notamment aux membres du comité consultatif des mines et du conseil des mines*²⁴. »

De plus, le SMVRM prévoit l'obligation de réaliser une étude d'impact pour l'ouverture d'un nouveau centre d'exploitation, ainsi qu'une notice d'impact pour tout nouveau centre de recherche. Cette obligation de réalisation d'études préalables est retranscrite au sein du Code de l'environnement de la province Sud ainsi que dans le Code minier. Il prévoit également des éléments de planification : l'exploitant doit communiquer à l'administration dans le cadre des autorisations de travaux leurs éléments de planification minière, notamment par un plan minier global et un plan minier plus court²⁵.

Concernant le Code de l'environnement, il existe diverses obligations de production de donnée environnementale, plus ou moins précises, contenues dans les dispositions relatives aux ICPE.

Tout d'abord, on retrouve l'obligation de production de certaines données et surtout de transmission, par le biais du Comité Local d'Information. Ce comité est chargé d'améliorer l'information du public en favorisant le dialogue entre la population, l'exploitant et l'administration. Il doit permettre une meilleure transparence sur l'activité de l'exploitant, il s'exprime sur les projets présentés par ce dernier et mener préventivement des actions de sensibilisations du public et de communication²⁶. On comprend donc que ce type de comité à

²³ Adopté par Délibération n° 466 du 18 mars 2009 arrêtant les dispositions du schéma de mise en valeur des richesses minières publiée au JONC du 2 avril 2009 n°8305 p.2278.

²⁴ Le Schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2009, p.233.

²⁵ Le Schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2009, p. 225-226.

²⁶ Article 412-3 du Code de l'environnement province Sud.

non seulement vocation à recevoir l'information environnementale, mais également à la communiquer, la diffuser.

A noter que ce type de comité est financé par la province Sud, ce qui, a priori, lui confère une garantie d'impartialité.

L'inconvénient, c'est que la création de ce type de comité n'est pas obligatoire. Elle dépend en effet de la volonté de la commune concernée par l'ICPE ou de la province Sud²⁷. A ce jour, il n'existe qu'un seul comité local d'information : le comité local d'information SLN-Doniambo, créé en mars dernier à l'initiative conjointe de la mairie de Nouméa et de la province Sud.

Ce type de comité est destinataire, une fois par an, **d'un bilan** réalisé par l'exploitant comprenant :

- o Les actions réalisées pour la prévention des risques technologiques et des impacts
- o Les **comptes rendus des incidents et accidents**
- o Les **résultats de l'ensemble des mesures de surveillance** prévues par l'arrêté d'autorisation accompagnées de commentaires écrits sur les causes et anomalies constatées

Le Comité est également destinataire des rapports d'analyse critique concernant le dossier d'autorisation sauf caractère de confidentialité.

Le Comité **peut demander des informations** sur les accidents dont les conséquences sont perceptibles à l'extérieur du site.

Il faut noter que la transmission une fois par an est insuffisante, un bilan trimestriel serait beaucoup plus satisfaisant en termes de transparence. De plus, les résultats qui sont transmis dans le cadre de ce bilan devraient faire l'objet d'une transmission périodique, afin de communiquer les données environnementales dans un laps de temps le plus réduit que possible. A ce titre on peut citer l'exemple de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie qui sont capables de transmettre les données environnementales en temps réel.

Par ailleurs le Code de l'environnement de la province Sud prévoit dans la réglementation des ICPE l'obligation de réaliser des études et notices d'impact selon l'importance du projet.

L'article 413-4 prévoit en effet que l'étude d'impact doit comporter :

²⁷ Article 412-3 du Code de l'environnement province Sud.

- une analyse de l'état initial du site et de son environnement portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs susceptibles d'être altérés ;
- une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents de l'implantation et de l'exploitation de l'installation sur l'environnement notamment sur les paysages, la faune et la flore, les milieux naturels et les équilibres écologiques. Si possible cette analyse précise l'origine, la nature et la gravité des pollutions de l'air, de l'eau et des sols, les effets sur le climat, le volume et le caractère polluant des déchets, l'impact du niveau acoustique des appareils qui seront employés ainsi que les vibrations qu'ils peuvent provoquer ;
- Les mesures envisagées par le demandeur pour supprimer, limiter et si possible compenser les inconvénients de l'installation ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes. Ces mesures indiquent notamment les performances attendues au regard des meilleures techniques disponibles en ce qui concerne la protection des eaux superficielles et souterraines, l'évacuation des eaux pluviales, l'épuration et l'évacuation des eaux usées, des eaux résiduaires et des émanations gazeuses ainsi que leur surveillance, l'élimination des déchets et résidus de l'exploitation. Ces mesures comprennent enfin les conditions de remise en état du site en fin d'exploitation.

De manière plus générale, le Code de l'environnement prévoit l'obligation de réaliser une notice d'impact pour certaines réalisations, notamment pour l'exploitation de carrière à ciel ouvert devant être fournie par l'exploitant à la province Sud avant le commencement du projet. La notice d'impact n'a pas un contenu très important en termes de donnée environnementale puisqu'il exige seulement une présentation succincte du projet, avec les incidences prévisibles du projet sur la présentation de la biodiversité ainsi que les mesures envisagées pour réduire, supprimer ou compenser ces impacts²⁸.

Il faut noter qu'avant le 31 décembre 2012, l'article 130-6 du Code de l'environnement prévoit que doit être créé un fichier provincial des études et notices d'impact qui indique pour chaque projet l'identité du maître d'ouvrage, l'intitulé du projet, la date de la décision d'autorisation ou d'approbation du projet et l'autorité qui a pris la décision, le lieu où l'étude d'impact ou la notice d'impact peut être consultée. Ce fichier est ensuite tenu à la disposition du public.

²⁸ Article 130-5 Code de l'environnement province Sud.

Le problème, c'est qu'au terme de la date indiqué, si rien n'est fait, il n'existe aucune sanction ni aucune mesure d'exécution forcée pour contraindre la province à établir ledit fichier. L'idée semble toutefois intéressante et mérite d'être approfondie. Un fichier relatif aux données environnementales transmises périodiquement, et interprétées par un organisme (tel que l'Observatoire de l'environnement), pourrait être mis ensuite à disposition du public soit au sein de la province Sud, soit au sein de l'Observatoire de l'environnement.

De plus, le Code de l'environnement prévoit l'obligation de transmettre un bilan de fonctionnement à la province Sud dont le contenu est précisé sous l'article 413-35, tous les dix ans seulement.

Le Code minier prévoit également quelques obligations de productions de données. En effet, à l'instar du Code de l'environnement, le Code minier prévoit l'obligation de réaliser une étude d'impact préalable à l'autorisation de travaux d'exploitation, ainsi qu'une notice d'impact préalable à l'autorisation de travaux de recherches et d'exploitation²⁹.

L'étude d'impact comporte :

- une analyse de l'état initial du périmètre de l'emprise du projet portant notamment sur la faune, la flore, les eaux de toute nature, les sites archéologiques et historiques, les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs affectés par les activités minières et les ouvrages ou installations annexes. Un reportage photographique par vue aérienne, à l'échelle appropriée, met en évidence les caractéristiques de l'état initial et l'implantation du projet. Un levé topographique du massif, de la crête ou de la vallée concerné par le projet est également fourni sous format numérique ;
- une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier sur la faune et la flore, les sites et paysages, les eaux de toute nature, l'air, les milieux naturels et les équilibres biologiques;
- les raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu parmi les solutions alternatives envisagées, notamment du point de vue des préoccupations environnementales ;
- les mesures que l'explorateur ou l'exploitant s'engage à mettre en oeuvre pour prévenir, supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, ainsi que, le cas échéant, l'évaluation des dépenses correspondantes. La présence d'espèces endémiques rares ou menacées ou d'écosystèmes protégés fait l'objet

²⁹ Article Lp 142-10 du Code minier.

d'études particulières et de propositions relatives à leur sauvegarde ;

- l'analyse des méthodes utilisées pour suivre et évaluer les effets du projet sur l'environnement, indiquant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation, ainsi que leur périodicité ;
- un résumé d'information simplifié est fourni, facilitant la prise de connaissance des informations contenues dans l'étude par toute personne intéressée par le projet ;
- un plan illustrant l'état prévisionnel des lieux à l'issue des travaux d'exploitation pour lesquels l'autorisation est sollicitée et après remise en état des zones exploitées.

Cependant, on se rend bien compte à la lecture du contenu de l'étude d'impact qu'elle produit une donnée environnementale à un instant précis (en amont du projet), et n'est pas évolutive. Elle n'est donc pas suffisante à elle seule pour suivre l'évolution environnementale des sites. La notice d'impact quant à elle est encore moins précise puisque son contenu est réduit.

Finalement les obligations en termes de production de donnée environnementale se retrouvent surtout dans les autorisations ICPE délivrées par la province Sud en application du Code de l'environnement.

Par conséquent, la production de donnée environnementale est différente pour chaque autorisation ce qui peut être un inconvénient en termes de lisibilité. Une « base » obligatoire de production de donnée environnementale de la part des installations soumises à autorisation permettrait de disposer d'un socle commun, susceptible de comparaison et d'interprétation avec les données recueillies pour l'ensemble des installations.

En tout état de cause, actuellement, il existe une obligation de production de données environnementales de la part des industriels minier, variable selon l'installation concernée³⁰.

Par ailleurs il faut noter qu'ont été signés :

- Une Convention pour la conservation de la biodiversité entre la province Sud et Vale³¹,
- et un protocole « relatif à la fourniture et à l'utilisation d'informations sur l'environnement » signé entre l'Observatoire de l'environnement (OEIL) et la société Vale Nouvelle-Calédonie

³⁰ Voir tableau Annexe 2.

³¹ Convention N°C. 238-09 fixant les modalités techniques et financières de mise en œuvre de la démarche pour la conservation de la biodiversité du 19 août 2009.

Les obligations imposées par ces deux conventions méritent sans aucun doute d'être généralisées à l'ensemble des industriels miniers relevant du régime ICPE notamment.

La Convention pour la conservation de la biodiversité impose de nombreuses obligations en termes de production de données, mais ne s'applique qu'à l'égard de la société Vale Nouvelle-Calédonie.

Elle dresse d'abord la liste des documents disponibles au 15 février 2009 établis par Vale, à savoir :

- la Démarche de la société Goro Nickel pour la conservation de la biodiversité, version 2007
- Un document figurant dans le dossier de demande d'autorisation de la raffinerie, du centre industriel de la mine ainsi que de l'unité de préparation du minerai dont :
 - o Un plan de sauvegarde de la biodiversité terrestre
 - o Un plan de revégétalisation
 - o Un plan de surveillance de la faune et de la flore terrestre
 - o Un plan de réutilisation de la terre végétale dans l'emprise du projet
 - o Un plan préliminaire de maîtrise des espèces exogènes

De plus, sont prévus pour la durée de vie des activités du complexe industriel et minier de Vale, la création d'un plan de suivi et d'un plan d'actions évolutifs. Le plan de suivi comporte un suivi :

- des émissions atmosphériques
- de la qualité de l'air et des eaux de pluie
- des eaux superficielles
- des eaux souterraines
- du milieu marin
- de la faune et de la flore.

Le plan d'actions comporte différents volets avec notamment :

- un plan opérationnel de gestion des eaux superficielles
- un plan opérationnel de conservation de la diversité biologique
- un plan opérationnel de conservation de la diversité paysagère
- un plan opérationnel de restauration écologique
- un plan opérationnel de maîtrise des espèces exogènes

- un plan opérationnel de lutte contre le feu
- un plan opérationnel de prise en compte des effets résiduels

L'ensemble de ces données sont transmises à la province Sud par le biais de bilans d'exécution.

La société Vale a également signé avec l'Observatoire de l'environnement un protocole relatif à la fourniture et à l'utilisation d'informations sur l'environnement. Ce protocole stipule que les industriels Vale ainsi que Prony Energies transmettent l'ensemble des informations, publications et données environnementales à l'Observatoire de l'environnement. Sont ainsi transmises les données environnementales réalisées dans le cadre d'études ponctuelles ou de suivi des milieux récepteurs imposés par la réglementation ou à l'initiative de la société Vale les différents rapports et études s'y rapportant, les données géographiques de référence, le catalogue des différentes ressources disponibles ainsi que les informations sur l'évolution du plan minier.

Il est prévu que les versions délivrées à l'Observatoire de l'environnement sont identiques à celles délivrées à l'autorité de tutelle (province Sud). De plus, il faut noter qu'il n'est pas prévu d'étape « *d'homologation* » de la part de la province Sud puisque ce protocole indique que la transmission des données à l'Observatoire n'est pas soumise à une étape préalable de validation ou de vérification par l'autorité de tutelle.

Les informations pouvant être demandées dans le cadre de ce protocole peuvent aussi bien porter sur des productions passées, présentes qu'à venir à partir du moment où elles touchent à la zone d'influence de l'usine.

Il est important d'ajouter que Vale autorise dans ce protocole l'Observatoire à exploiter et diffuser les données transmises dans le cadre d'une utilisation non commerciale.

La liste précise des informations transmises par Vale est précisée au sein de l'article 3 du protocole (données géographiques, catalogue des ressources, suivi des milieux récepteurs, études ponctuelles sur le milieu récepteur), ainsi que les délais de transmissions qui sont soit de 21 jours après la demande de l'Observatoire, soit 6 mois.

Le format de livraison est également précisé par l'article 4 qui prévoit un format numérique de transmission de la donnée.

Il faut bien sur ajouter que toute la transmission de ces informations est faite à titre gracieux.

La difficulté qui réside, même avec ces conventions, c'est que la transmission des données dépend essentiellement de la volonté de l'exploitant.

Plusieurs éléments dans les textes applicables, ainsi que dans ces conventions méritent d'être améliorés afin d'assurer une réelle effectivité à la transmission des données environnementales.

PARTIE 2. Les propositions d'amélioration du droit local existant en matière de production, transmission et archivage des données environnementales

Malgré la réglementation disponible aujourd'hui en province Sud, l'OEIL se heurte toujours à des difficultés pour accéder à certaines informations environnementales. L'OEIL se trouve par exemple dans l'impossibilité de savoir ce qui est réellement produit par les complexes miniers du Grand Sud, et les autorités publiques ne sont pas toujours en capacité d'informer l'OEIL sur les informations environnementales disponibles.

En effet, de nombreuses obligations pèsent sur les opérateurs privés en termes de production de l'information environnementale, notamment ceux soumis à autorisation d'exploitation, mais comme il a été indiqué en première partie, ces informations restent difficilement accessibles pour l'OEIL. Cela s'explique par la diversité d'acteurs que l'OEIL entend « surveiller » dans le cadre de ses missions, mais également par le fait qu'aucune obligation inscrite dans le Code de l'environnement n'organise de manière générale la collecte ainsi que la conservation de ces informations environnementales. Par conséquent aujourd'hui, l'information environnementale n'est pas toujours transmise aux autorités publiques ou est transmise sous des formats tels qu'aucune interprétation de ces informations n'est possible.

Or, pour assurer la pérennité de l'information environnementale produite en province Sud, il est nécessaire d'organiser *a minima* la transmission et l'archivage desdites informations.

L'OEIL ayant parmi ses missions celle d'améliorer le fonctionnement du suivi environnemental, a toute légitimité pour mener cette étude dans le but de faire évoluer les obligations de chacun des acteurs en province Sud afin d'améliorer l'accès aux informations environnementales.

C'est pourquoi différentes voies d'amélioration du droit existant en la matière sont ici recherchées.

Il convient de s'orienter d'une part vers une meilleure organisation de l'information environnementale existante (2.1.), et d'autre part, d'améliorer la transmission des informations produites par les opérateurs privés vers l'autorité publique (2.2.).

Enfin, pour assurer une pérennité à l'information environnementale récoltée par l'autorité publique, une organisation de l'archivage de cette information semble indispensable (2.3.).

L'ensemble de ces voies d'amélioration est récapitulé sous la forme d'un tableau présentant des modifications du Code de l'environnement (Annexe 4).

2.1. Les orientations proposées en vue d'assurer une meilleure organisation de l'information environnementale existante.

Comme il a été précisé dans la première partie, de nombreuses informations concernant l'environnement sont produites régulièrement par les opérateurs privés, notamment ceux soumis à autorisation.

Cependant aujourd'hui, aucun document ne permet de recenser l'ensemble des informations produites chaque année en province Sud, par ces opérateurs privés.

Cela préjudicie fortement l'activité de l'OEIL qui est dans l'impossibilité de savoir aujourd'hui quelles sont les informations environnementales disponibles susceptibles d'être analysées, traitées et diffusées au public.

Pour remédier à cela, il serait certainement opportun dans un premier temps de rappeler de la part des autorités publiques, par le biais du Code de l'environnement de la province Sud, l'existence d'un *principe général pour la province Sud de diffuser et mettre à disposition du public les informations relatives à l'environnement* qu'elles détiennent, ainsi que le *droit pour toute personne d'accéder* à ces informations, *sans avoir à justifier d'un intérêt particulier*.

Le fait de rappeler ce principe en termes généraux au sein du Code de l'environnement, justifierait ensuite la démarche selon laquelle la province Sud obligerait les opérateurs privés à lui transmettre de manière régulière un inventaire de l'information environnementale qu'ils produisent.

Ainsi dans un second temps, il serait utile de contraindre les opérateurs privés à recenser l'information environnementale qu'ils produisent en application des autorisations qui leurs sont délivrées.

Cela nécessite de contraindre chaque opérateur privé à rendre chaque année à compter d'une date à fixer, un bilan de l'ensemble des informations qu'ils produisent sous forme de répertoire.

Ce bilan, une fois transmis par tous les opérateurs privés à l'autorité publique³², permet ensuite à l'autorité publique d'établir un « *recensement* » de l'information environnementale disponible en province Sud.

³² Une date butoir devrait alors être fixée pour le rendu de tous les « répertoires » produits par les opérateurs privés à la province Sud.

Ce « *recensement* » pourrait, à terme, être tenu à disposition du public au sein de la province Sud, pour une consultation libre et gratuite.

Donc dans un premier temps, pour améliorer l'accès à l'information environnementale, il faut contraindre les opérateurs privés à diffuser l'information environnementale qu'ils produisent auprès des autorités.

Cela peut faire l'objet d'une modification du Code de l'environnement : avec la création d'une obligation de recensement de l'information environnementale disponible par les opérateurs privés soumis à autorisation d'exploitation, et ce de manière régulière, (annuellement par exemple), en vue d'une transmission d'un « *répertoire* » aux autorités publiques.

Par l'instauration d'une telle obligation à la charge des opérateurs privés, sont améliorés:

- la lisibilité de l'information environnementale disponible en province Sud ;
- le respect par les opérateurs privés de leurs obligations en termes de production de certaines informations (puisque cela constitue pour eux un document de synthèse leur permettant de savoir rapidement où ils en sont dans le respect des prescriptions environnementales qui leurs sont imposés) ;
- le contrôle par les autorités publiques du respect en termes de production d'information environnementale inscrit dans les arrêtés d'autorisation (contrôle simple et rapide par le biais d'un répertoire synthétique des informations environnementales produites) ;
- le travail de l'OEIL dans ses missions de traitement des données environnementales en vue d'informer le public sur le suivi environnemental des zones les plus sensibles.

Il convient également d'améliorer le processus de transmission complète des informations environnementales détenues par les opérateurs privés.

2.2. L'amélioration possible de la transmission des informations environnementales produites par les opérateurs privés vers l'autorité publique.

Parallèlement au besoin de connaître ce que les opérateurs privés produisent en termes d'information environnementale, l'OEIL a besoin d'avoir accès à certaines données environnementales³³ produites par ces derniers.

Dès lors que la province Sud en dispose, en application de la réglementation en vigueur, l'OEIL peut y avoir accès.

Mais le problème qui se pose régulièrement est celui de l'absence de transmission des données complètes à la province Sud, ou encore la transmission de données sous des formats tellement différents, qu'elles ne sont ensuite plus exploitables par l'OEIL.

Il est donc nécessaire d'améliorer deux points :

- celui de la transmission des données environnementales à la province Sud par les différents opérateurs privés ;
- celui du format sous lequel la donnée environnementale est transmise.

Concernant la transmission des données environnementales, il serait utile de modifier le Code de l'environnement, non par pour contraindre les provinces à transmettre leurs données, puisqu'il est possible d'y accéder par le biais de la procédure de communication des documents administratifs, mais pour mettre à la charge des opérateurs privés une véritable obligation de transmission de leurs données environnementales à la province Sud, assortie de sanctions en cas de non respect.

Une telle modification permettrait d'avoir véritablement une obligation légale de transmission des données, qui serait ainsi imposée de manière uniforme à tous les opérateurs visés par le texte.

Si une telle modification n'était pas adoptée, il serait alors indispensable que l'obligation de transmission des données figure dans les arrêtés d'autorisation délivrés par la province Sud aux opérateurs privés. Devraient alors être à chaque fois précisé dans ces arrêtés, la périodicité de la transmission, et surtout le format sous lequel les données sont livrées.

L'inconvénient de passer par le biais des arrêtés d'autorisation est le risque d'aboutir à des obligations de transmission à la fois irrégulières et hétérogènes en termes de format de

³³ On entend par donnée environnementale un élément plus particulier que celui de l'information environnementale générale.

livraison, nuisant ainsi à l'organisation de la collecte de l'information environnementale par la province Sud, mais également par l'OEIL.

C'est pourquoi la modification du Code de l'environnement semble plus justifiée si l'on veut aboutir à un objectif de transparence de l'information environnementale en province Sud.

2.3. Les propositions visant à l'instauration d'une obligation d'archivage de l'information environnementale

L'enjeu ici concerne la conservation et la pérennité de l'information environnementale, quelque soit l'acteur qui la détient.

Actuellement, rien n'est juridiquement prévu pour organiser la conservation des informations environnementales en province Sud.

Au niveau de l'autorité publique, certaines règles générales trouvent à s'appliquer, mais rien n'est prévu pour les opérateurs privés.

L'OEIL se confronte régulièrement à cette difficulté lorsque, dans le cadre de ses missions de surveillance, il demande aux opérateurs privés de leur fournir certaines informations environnementales. Ces informations sont soit introuvables, soit distribués sous des formats trop différents faisant obstacle à toute exploitation desdites informations.

Il est donc important de voir ici quelles seraient les possibilités juridiques pour organiser l'archivage des données environnementales, notamment pour celles détenues par les opérateurs privés.

Au préalable il faut noter que la loi relative aux archives publiques métropolitaine n'est pas applicable ici, puisqu'elle a été codifiée dans le Code du patrimoine qui ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie.

Cependant, d'autres textes s'appliquent de manière générale, il s'agit notamment de :

- La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal : qui pose la règle de la libre communicabilité des archives, sauf pour certaines archives qui ne sont communicables qu'à l'expiration d'un certain délai (ex : secret en matière commerciale et industrielle)
- L'arrêté n°2010-2185/GNC du 15 juin 2010 relatif au dépôt au service des archives de la Nouvelle-Calédonie des archives publiques émanant des services et établissements publics de l'Etat et à leur communication : il arrête une convention passée avec l'Etat. L'article 2 de cette convention prévoit que : « *Les archives publiques de l'Etat en*

Nouvelle-Calédonie sont l'ensemble des documents, quelle que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus dans l'exercice de leur activité par les services, établissements et organismes de l'Etat et par les organismes de droit privé chargés de la gestion de service public ou d'une mission de service public exercée pour le compte de l'Etat. »

Il faut ajouter à cela qu'en Nouvelle-Calédonie, il existe un service des archives, mais qui concerne seulement le domaine de compétences du gouvernement.

En ce qui concerne les archives des provinces, elles sont gérées en interne par celles-ci.

Il est donc possible pour la province de légiférer en interne pour la gestion des archives environnementales.

Il est établi que dès lors que les informations environnementales, quels qu'en soient le support (données, rapports), sont transmises à la province Sud dans le cadre de sa mission de service public, ici la protection de l'environnement, ces informations deviennent des documents administratifs et donc des archives publiques.

Etant soumises à la loi du 17 juillet 1978 précitée, elles sont alors librement communicables sauf exceptions.

Donc en principe, toutes les informations transmises à la province Sud, par les opérateurs privés soumis à autorisation ayant des obligations de suivi environnemental, sont archivées par la province et accessibles au public.

Dans la mesure où il est semble difficile d'accéder à ces informations relatives aux archives provinciales (absence de texte concernant l'organisation de l'archivage au sein des provinces), il peut être opportun d'insérer une partie relative à l'archivage des données environnementales dans le Code de l'environnement de la province Sud, qui pourrait expliquer :

- d'une part comment fonctionnent les archives de la province Sud (quels docs sont archivés, comment y accéder, combien de temps sont il archivés, à partir de quel délai peuvent ils être librement consultés ?)
- d'autre part l'obligation d'archivage des données de la part des industriels ou tout autre acteur produisant de l'information environnementale.

Des exemples de création d'articles nouveaux dans le Code de l'environnement relatifs à l'archivage sont ainsi proposés à l'annexe 4 sous forme de tableau.

CONCLUSION

En réponse aux différents questionnements exprimés par l'OEIL autour de l'information environnementale, une synthèse et une analyse de la réglementation existante au niveau du droit international (Belgique, Australie, Nouvelle-Zélande,..), national et local (province Sud) ont été produites.

Des propositions concrètes résultant de cette analyse ont été formulées pour enrichir le code de l'environnement. Ces propositions portent sur la possibilité :

- d'organiser l'information environnementale existante,
- de contraindre les opérateurs privés à transmettre leurs informations environnementales à l'autorité publique, en vue d'une mise à disposition du public.
- d'archiver ces informations afin de pérenniser les données collectées.

Au-delà de la problématique posée à l'observatoire, cette démarche présente un intérêt pour l'ensemble de la société civile calédonienne et devrait être déclinée à l'échelle du Pays. En effet, bien que les propositions émanant de cette étude se basent sur le droit applicable en province Sud, il serait opportun d'étendre ces discussions dans chaque province afin d'assurer une harmonisation de la réglementation en la matière. Dans la même logique, les discussions ne devraient pas s'arrêter aux frontières provinciales puisqu'en cas d'adoption de ces propositions, il sera important de revoir également les dispositions du Code minier, afin que l'articulation des textes reste cohérente.

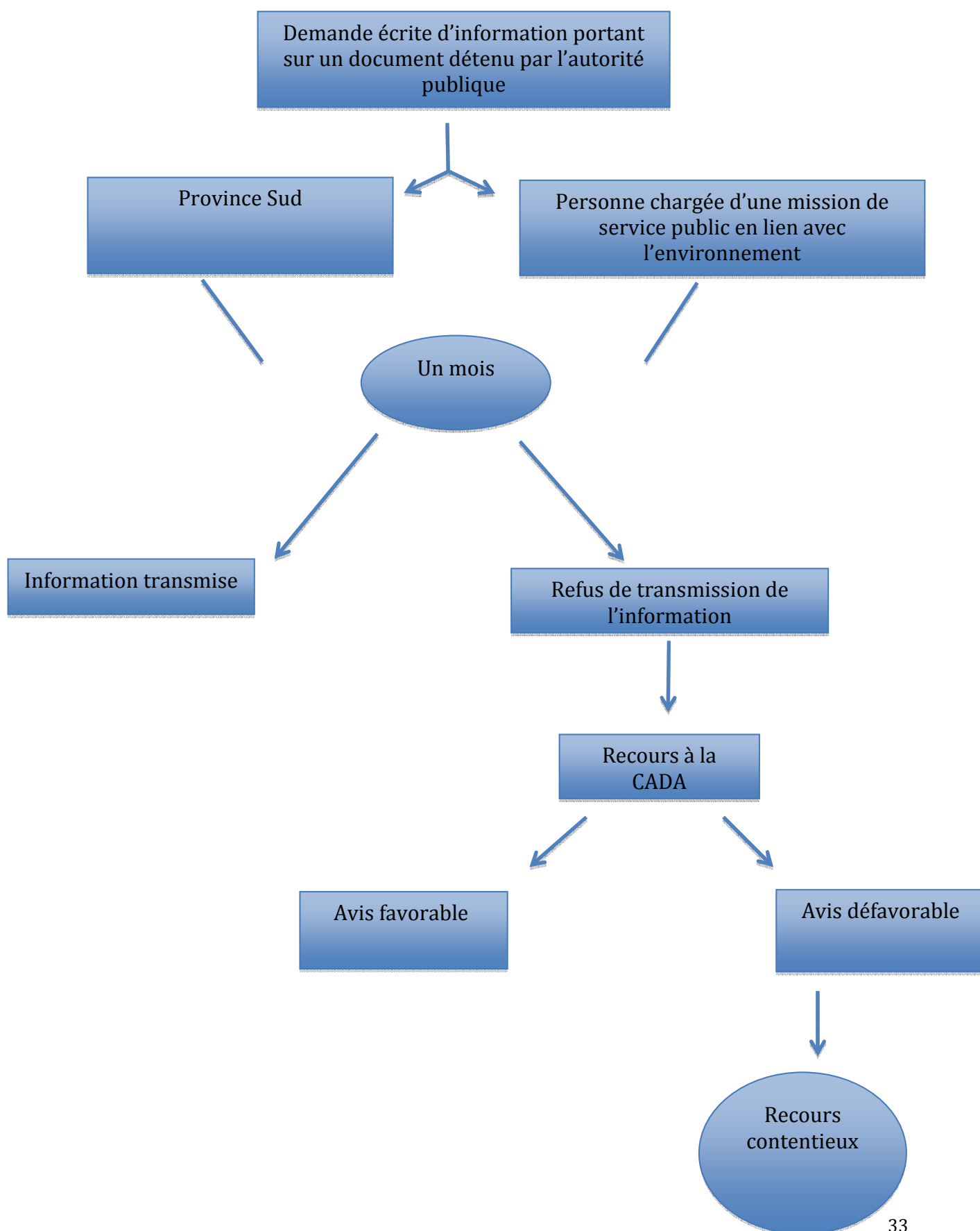
Le dialogue doit être ouvert entre l'ensemble des acteurs concernés, afin de promouvoir un droit adapté aux enjeux de préservation de l'environnement calédonien.

ANNEXES

Annexe 1 : Tableau récapitulatif de la définition de l'information environnementale

Définition information environnementale					
Convention d'Aarhus		Droit national		Province Sud	
Article 2 alinéa 3	L'expression "information(s) sur l'environnement" désigne toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle, et portant sur :	Article L. 124-2 Code de l'environnement	Est considérée comme information relative à l'environnement au sens du présent chapitre toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet :	Article 141-2 Code environnement P.S.	Est considérée comme information relative à l'environnement au sens du présent titre toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet :
a.	L'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments;	Al°1.	L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ;	Al°1.	L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ;
b.	Des facteurs tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements et des activités ou mesures, y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement relevant de l'alinéa a) ci-dessus et l'analyse coût avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement;	Al°2.	Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ;	Al°2.	Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ;
c.	L'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie ainsi que l'état des sites culturels et des constructions dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par les facteurs, activités ou mesures visés à l'alinéa b) ci-dessus.	Al°3.	L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ;	Al°3.	L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ;
		Al°4.	Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ;	Al°4.	Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ;
		Al°5.	Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement.	Al°5.	Les rapports établis par les autorités publiques mentionnées à l'article 141-3 ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement.

Annexe 2 : Schéma récapitulatif de la procédure de demande d'information environnementale



Annexe 3 : Tableau récapitulatif des données produites par les industriels miniers

Entité	Données produites					
ASR Vale	Plans de suivi et d’actions prévus par la Convention					
Usine de traitement Vale	Audit sécurité environnement	Bilan légionnelle	Plan de gestion des solvants	Registre de consommation d’eau	Plans de suivi et d’actions prévus par la Convention	
Centrale électrique Vale	Plan sécurité environnement	Bilan mensuel et annuel de surveillance des eaux	Schéma d’aménagement	Programme de revégétalisation	Plan de maitrise des espèces exogènes	
STEP Vale	Registre des valeurs de débit	Plan de maitrise des espèces exogènes prévu par la Convention				
Exploitation bassin versant de la Kwé par Vale	Plan de restauration écologique prévu par la Convention	Plan opérationnel de maitrise des espèces exogènes prévu par la Convention				
Bassin de sédimentation et zone d’entreposage Vale	Plan de conservation biologique prévu par la Convention					
Site portuaire Vale	Schéma d’aménagement	Registre de suivi des matériaux de remblaiement	Plan de gestion de l’environnement	Bilan environnemental tous les 10 ans	Registre de maîtrise de la turbidité des eaux	Justificatif de gestion des déchets
MKM	Inventaire floristique	Inventaire faune dulçaquicole	Etat de référence de la sédimentation de l’estuaire de la Touango	Programme des mesures compensatoires		
SLN	Bilan semestriel	Audit sécurité environnement	Bilan légionnelle	Bilan de l’activité radioactive	Bilan de surveillance des eaux	Bilan trimestriel qualité air
	Registre des déchets	Plan de surveillance du milieu marin				

Annexe 4 : Tableau récapitulatif des propositions de modification du Code de l'environnement

PROPOSITIONS DE MODIFICATION DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PROVINCE SUD (par délibération de l'assemblée province Sud)

<u>Réglementation actuelle</u>	<u>Proposition de réglementation nouvelle</u>
Titre IV Information et participation du public Chapitre 1 Droit d'accès à l'information relative à l'environnement Article 141-1 : Le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par les autorités publiques mentionnées à l'article 141-3 ou pour leur compte s'exerce dans les conditions définies par les dispositions du titre 1^{er} de la loi modifiée n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, sous réserve des dispositions du présent titre.	Titre IV Information et participation du public Chapitre 1 Droit d'accès à l'information relative à l'environnement <u>Création d'articles à la suite de l'article 141-1:</u> Article 141-1-1 : Sans préjudice des dispositions relatives au droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement, <i>les autorités publiques diffusent et mettent à disposition du public les informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent.</i> Le droit d'accès à l'information environnementale détenue par les autorités publiques doit être assuré au public, <i>sans que celui-ci justifie d'un intérêt particulier.</i> Article 141-1-2 : Les opérateurs privés soumis à autorisation d'exploitation tiennent à jour des <i>registres ou des listes des informations environnementales</i> qu'ils sont tenus de produire. Ces registres sont transmis à l'autorité publique par les opérateurs privés concernés au plus tard au 31 mars de chaque année. Une fois transmis à l'autorité publique, ces registres sont <i>tenus à jour et accessibles</i> au public. A cette fin, il est créé avant le 31 décembre 2014 un <i>fichier provincial</i> répertoriant l'ensemble des informations environnementales récoltées par la province Sud auprès de l'ensemble opérateurs privés soumis à autorisation d'exploitation. Ce fichier est <i>mis à jour annuellement</i>. L'accès à ces registres est gratuit. Article 140-1-3 : Le fichier provincial contient notamment les informations environnementales suivantes: a. Les textes des traités, conventions et accords internationaux applicables à la Nouvelle-Calédonie, ainsi que la législation nationale locale et provinciale concernant l'environnement ou s'y rapportant ; b. Les politiques, plans et programmes qui ont trait à l'environnement ainsi que les rapports sur l'avancement de leur mise en œuvre ; c. Les rapports sur l'état de l'environnement ; d. Les données ou résumés de données recueillies dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ; e. Les études et notices d'impact ; f. Les autorisations ou approbations de projets ayant un impact significatif sur l'environnement ; g. Les conventions, accords ou protocoles environnementaux ; h. Les études d'incidences sur l'environnement et l'évaluation des risques concernant l'environnement. Ces informations sont mises à disposition du public au sein même de la Direction de l'environnement de la province Sud.

Titre IV Information et participation du public Chapitre 3 : NEANT.	<u>Création d'un chapitre 3 : « Obligation de transmission des données environnementales »</u> <u>Création d'articles :</u> Article 143-1 : Toutes les données et informations sur l'état de l'environnement établies dans le cadre du suivi des activités ayant des incidences sur l'environnement, sont transmises de façon périodique à l'autorité publique par les opérateurs privés visés à l'article 141-1-2. Cela comprend notamment les données méthodologiques, les résultats et protocoles. Article 143-3 : Les données sont transmises à l'autorité publique concernée, au plus tard le 31 mars de chaque année. L'autorité publique veille à reporter ces données sur le fichier provincial visé à l'article 140-1-2, avant le 31 décembre de l'année en cours. Article 143-4 : La province Sud assortit en tant que de besoin les autorisations qu'elle délivre dans le cadre des installations classées pour la protection de l'environnement, de prescriptions spécifiques relatives à la production et la transmission de certaines informations environnementales, en fonction des inconvénients que présente le projet pour l'environnement. Ces prescriptions définissent alors : a. La nature des informations environnementales transmises ; b. Le fournisseur des informations environnementales transmises ; c. La forme de livraison de ces informations environnementales ; d. Les délais et fréquences de livraison ; e. Les conditions d'utilisation des informations recueillies par l'autorité publique ; f. Les sanctions applicables en cas de non transmission. Article 143-4 : L'obligation de transmission des données environnementales prévue au présent chapitre est limitée dans la mesure où son exercice est susceptible de porter atteinte à : a. À des secrets protégés par la loi, notamment industriels et commerciaux ; b. Au déroulement des procédures juridictionnelles ou à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ; c. À des droits de propriété intellectuelle
Titre IV Information et participation du public Chapitre 4 : NEANT.	<u>Création d'un chapitre 4 : « Contrôle et sanctions »</u> <u>Création d'articles :</u> Article 144: Le Président de la province Sud en cas de constatation de manquement à une obligation de transmission des données environnementales visées au chapitre 3 du présent titre, met en demeure l'exploitant de transmettre lesdites données dans un délai de 30 jours.

	En cas de refus, ou de silence gardé par l’exploitant, le Président de la province Sud peut ordonner la suspension de l’activité jusqu’à régularisation.
Livre 1. Dispositions communes Titre I Titre II Titre III Titre IV Titre IV : n’existe pas.	<u>Livre 1. Dispositions communes</u> <u>Création d’un titre IV : Archivage des informations environnementales</u> Article 150-1 : L’autorité publique veille à ce que les informations environnementales qu’elle détient soient archivées au sein de ses services, en vue d’être librement communicables sauf exception prévue par l’article 6 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d’amélioration des relations entre l’administration et le public et diverses dispositions d’ordre administratif, social et fiscal³⁴. Par ailleurs, les autorités publiques veillent à ce que les informations environnementales soient progressivement disponibles dans des bases de données électroniques accessibles par le biais des réseaux de télécommunications publics. Article 150-2 : Les opérateurs privés soumis à autorisation d’exploitation archivent l’ensemble des informations environnementales qu’ils produisent. A cette fin, sont utilisées les meilleures technologies de télécommunication informatique ou des technologies électroniques disponibles. Les informations environnementales transmises à l’autorité publique sont archivées pour une durée de cinq années à compter de la réception desdites informations par l’autorité publique concernée. Article 150-3 : L’ensemble des informations environnementales archivées par les opérateurs privés, transmises ou non à l’autorité publique, est librement communicable à tout interlocuteur spécifiquement prévus lors de la délivrance de l’arrêté d’autorisation. Article 150-4 : La libre communication des informations environnementales archivées prévue par l’article 150-3 peut être limitée dans la mesure où son exercice est susceptible de porter atteinte à : a. À des secrets protégés par la loi, notamment industriels et commerciaux ; b. Au déroulement des procédures juridictionnelles ou à la recherche d’infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ; c. À des droits de propriété intellectuelle.

³⁴ Il s’agit simplement ici d’inscrire le principe d’une obligation d’archivage des informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques. Cela se justifie au regard du manque de texte juridique organisant l’archivage au sein même de la Denv. Aucun détail supplémentaire n’est précisé volontairement, pour laisser une marge de manœuvre importante à la province Sud, tout en assurant une obligation a minima.

Bibliographie

Sources internationales :

- o **Conférence de Stockholm 1972 :**

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr>

- o **Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement :**

<http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

- o **Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement :**

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>

- o **Arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'obligation de notification périodique de données environnementales du 13 décembre 2007 (M.B. 04.02.2008).**

Sources nationales :

- o Charte constitutionnelle de l'environnement : Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, publiée au JORF n°51 du 2 mars 2005 page 3697.
- o Code de l'environnement
- o Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Sources locales :

- o Code de l'environnement de la province Sud (juridoc.gouv.nc)
- o Code minier de la Nouvelle-Calédonie (juridoc.gouv.nc)
- o David Victor : « Les données environnementales en Nouvelle-Calédonie : l'état du droit » Etude présentée à l'OEIL dans le cadre du forum sur le suivi de la biodiversité terrestre dans le Sud, juin 2012.

- o Schéma de mise en valeur des richesses minières : Délibération n° 466 du 18 mars 2009 arrêtant les dispositions du schéma de mise en valeur des richesses minières publiée au JONC du 2 avril 2009 n°8305 p.2278.
- o Convention fixant les modalités techniques et financières de mise en œuvre de la démarche pour la conservation de la biodiversité :
<http://www.juridoc.gouv.nc/juridoc/jdwebe.nsf/joncentry?openpage&ap=2009&page=3258>
<http://www.juridoc.gouv.nc/juridoc/jdwebe.nsf/joncentry?openpage&ap=2009&page=10489>
- o Protocole relatif à la fourniture et à l'utilisation d'informations sur l'environnement du 8 juin 2012 signé entre l'OEIL et VALE.