
Analyse juridique du Schéma de Mise en Valeurs des Richesses Minières de Nouvelle-Calédonie



RAPPORT PRELIMINAIRE

Juin 2011

*Me: Jérôme BOUQUET-ELKAÏM
Avocat spécialiste en droit de l'environnement
JBE AVOCAT +33.(0)2.99.78.29.18.
jbe@avocat-grand-ouest.com*

Sommaire _____	2
Fondement et nature du Schema Minier _____	3
La portée juridique relative du Schema Minier _____	8
Des ressources minerales en mer exclues du Schema Minier _____	16
Schéma minier & développement durable _____	24
Le Schéma Minier et la Protection de l'Environnement _____	41
Conclusion _____	51

La Nouvelle-Calédonie recèle des richesses minières considérables qui dès le 19^{ème} siècle ont attiré les convoitises.

La Nouvelle-Calédonie possède également un patrimoine naturel et une biodiversité uniques dont la conservation et la protection peuvent être mis en péril par l'exploitation minière.

L'accroissement, sur le plan mondial, de la demande de matière première et notamment de nickel, pose aujourd'hui de manière plus sensible encore la question du développement durable et rationnel d'une activité minière qui devrait être compatible avec la préservation de l'environnement calédonien.

Dans ce sens, la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 a, en son article 39, prévu la mise place d'un Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières (plus loin SMVRM ou Schéma Minier).

L'objet de la présente étude est de chercher à appréhender dans quelle mesure ce Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières, adopté le 18 mars 2009 par le Congrès de Nouvelle-Calédonie, peut contribuer aux objectifs de développement durable et de protection de l'environnement.

1.1. La répartition des compétences dans le domaine minier issue de la loi organique :

Historiquement, les compétences en matière de réglementation minière relevait exclusivement de l'Etat. La pierre angulaire du droit minier calédonien était ainsi le décret n°54-1110 du 13 novembre 1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les Territoires d'Outremer, au Togo et au Cameroun.

Le décret n°57-811 du 22 juillet 1957 portant institution d'un conseil de gouvernement et extension des attributions de l'assemblée du territoire de la Nouvelle-Calédonie a cependant conféré à l'assemblée du territoire des compétences réglementaires pour l'adoption des mesures d'application du régime des substances minérales.

La loi n°88-1028 du 9 novembre 1988 a également limité les compétences de l'Etat au profit d'une extension des compétences provinciales.

Le cadre actuel de répartition des compétences en matière minière est issu de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 et organise le transfert d'un certain nombre de compétences de l'Etat vers la Nouvelle-Calédonie, notamment en matière de ressources minières.

Ainsi, aux termes de l'article 40 de la loi organique :

« La réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt prévue au 11° de l'article 22 est fixée par le congrès.

Les décisions d'application de cette réglementation sont prises par délibération de l'assemblée de province. La police des mines est exercée par le président de l'assemblée de province. »

La réglementation minière relève donc désormais du Congrès pour les matières visées à l'article 40 à savoir les hydrocarbures, nickel, chrome et cobalt et ce sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie (voir Chapitre 2 concernant les espaces marins).

Dans ce sens, l'article 99 de la loi organique précise que : *« Les délibérations par lesquelles le congrès adopte des dispositions portant sur les matières définies à l'alinéa suivant sont dénommées : " lois du pays " .*

Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par application de la présente loi : 6° Règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome et le cobalt».

Les assemblées de Province sont, pour leur part, compétentes pour l'adoption des mesures d'applications et la police des mines pour les hydrocarbures, nickel, cobalt et chrome, ainsi que pour la réglementation des substances autres que les hydrocarbures, le nickel, le chrome et le cobalt. La réglementation concernant les substances nécessaire à l'énergie atomique reste de la compétence étatique.

La loi organique crée en outre deux organes consultatifs : le comité consultatif des mines et le conseil des mines. Le gouvernement est également amené dans ce cadre à se prononcer sur les projets ou propositions de loi du pays ou les projets de délibération du congrès ou d'une assemblée de province, relatifs aux mines aux termes de l'article 127 17° de la loi organique.

Article 41 de la loi organique n°99-209 :

« Le comité consultatif des mines est composé de représentants de l'Etat, du gouvernement, du congrès, du sénat coutumier, des provinces, des communes, des organisations professionnelles et syndicales et des associations de protection de l'environnement.

Il est consulté, par le congrès sur les projets ou propositions de loi du pays et par l'assemblée de province sur les projets de délibération, lorsqu'ils sont relatifs aux hydrocarbures, au nickel, au chrome ou au cobalt et ne concernent pas la procédure d'autorisation des investissements directs étrangers.

Il rend son avis dans le délai de trois mois suivant sa saisine. A défaut, l'avis est réputé donné à l'expiration de ce délai.

Une délibération du congrès fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement de ce comité. »

Article 42 de la loi organique n°99-209 :

. - Le conseil des mines comprend le président du gouvernement, les présidents des assemblées de province ou leur représentant et le haut-commissaire.

Le haut-commissaire préside le conseil des mines. Il le convoque et fixe son ordre du jour ; toutefois, il n'a pas voix délibérative.

II. - Le conseil des mines est consulté par le congrès sur les projets et propositions de loi du pays relatifs aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt, y compris ceux qui sont afférents, dans ces domaines, aux investissements directs étrangers. Il est également consulté par les assemblées de province sur leurs projets de délibération ayant le même objet. Les projets ou les propositions de loi du pays ou les projets de délibération des assemblées de province soumis au conseil des mines sont assortis de l'avis du comité consultatif des mines, lorsque sa consultation est également requise.

Le conseil des mines se prononce par un vote à la majorité. En cas de partage égal des voix, a voix prépondérante soit le président du gouvernement s'il s'agit d'un projet ou d'une proposition de loi du pays, soit le président de l'assemblée de province dont émane le projet de délibération.

III. - Le projet ou la proposition de loi du pays est, après expiration d'un délai de huit jours après l'avis du conseil des mines, transmis, assorti de cet avis, au congrès.

Le projet de délibération de l'assemblée de province qui a fait l'objet d'un avis favorable du conseil des mines est, après l'expiration d'un délai de huit jours à compter de cet avis, soumis à l'assemblée de province dont il émane ; l'assemblée de province adopte sans l'amender ou rejette le projet de délibération.

Dans le cas où l'avis du conseil des mines n'est pas favorable, le projet de délibération est, après l'expiration d'un délai de huit jours à compter de cet avis, transmis au gouvernement, assorti de cet avis. L'avis défavorable du gouvernement interrompt définitivement la procédure.

Le projet de délibération qui est approuvé par le gouvernement est soumis à l'assemblée de province ; l'assemblée de province l'adopte sans l'amender ou le rejette.

IV. - Dans les huit jours suivant l'avis du conseil des mines, le haut-commissaire peut demander une seconde délibération. Il peut aussi dans le même délai, le cas échéant après une seconde délibération, faire connaître au conseil des mines que le projet ou la proposition de loi du pays ou le projet de délibération fera l'objet d'un avis de l'Etat tendant, le cas échéant, à proposer une nouvelle rédaction. Cette décision suspend la procédure. L'Etat dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître sa position ; l'avis qui n'est pas rendu dans ce délai est réputé favorable.

En cas d'avis favorable de l'Etat, la procédure reprend comme il est dit au III.

Dans le cas où l'avis de l'Etat n'est pas favorable, le projet ou la proposition de loi du pays ou le projet de délibération, selon le cas, est transmis au gouvernement, assorti de cet avis et de l'avis du conseil des mines. L'avis défavorable du gouvernement interrompt définitivement la procédure.

Le projet ou la proposition de loi du pays ou le projet de délibération approuvé par le gouvernement, soit dans sa rédaction initiale, soit dans la rédaction proposée par l'Etat, est soumis, selon le cas, au congrès ou à l'assemblée de province dont il émane ; le congrès ou l'assemblée de province adopte le projet ou la proposition de loi du pays ou le projet de délibération approuvé par le gouvernement sans l'amender ou le rejette.

Cette nouvelle répartition des compétences, pensée dans le cadre d'une perspective de transfert de souveraineté, devait également ouvrir le champ à une redéfinition, par les institutions calédoniennes, de la place et du cadre qu'elles entendaient conférer à l'activité minière dans le développement du territoire.

C'est ce qui fut envisagé dans l'article 39 de la loi organique.

1.2.Le Schéma de mise en valeur des richesses minières, un document d'orientation et de planification :

Aux termes de l'article 39 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 :

"D'ici 2004, la Nouvelle-Calédonie arrête, par une délibération du congrès prise après avis du comité consultatif des mines et du conseil des mines, un schéma de mise en valeur des richesses minières, qui comporte notamment :

- 1° L'inventaire minier ;*
- 2° Les perspectives de mise en exploitation des gisements ;*
- 3° Les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements ;*
- 4° Le recensement des zones soumises à une police spéciale ;*
- 5° Les orientations en matière de développement industriel nécessaires à l'exploitation rationnelle des richesses minières dans une perspective de développement durable ;*
- 6° Les principes régissant la politique d'exportation des produits miniers.*

Toute décision individuelle prise dans le cadre de la réglementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières"

L'article 39 de la loi organique éclaire donc sur nature du schéma minier qui n'a pas vocation à créer un cadre juridique directement contraignant notamment en terme d'élaboration du droit minier mais constitue bien, avant tout, un document d'orientation et de planification du développement minier.

A ce titre et en toute logique, une partie importante du Schéma Minier est consacrée à ce que l'on pourrait qualifier d' "audit" de l'activité minière en Nouvelle Calédonie.

Cela découle également de l'article 39 de la loi organique qui, en amont de la détermination d'orientations et de principes directeurs, prévoit la réalisation d'un inventaire minier et l'étude des perspectives de mise en valeur des gisements.

Dans cette logique, le Schéma Minier, pour déterminer des principes directeurs et orientations pertinents, consacre la plus grande partie de ses développements à un travail d'analyse et d'inventaire:

- Des atteintes causées à l'environnement du fait de l'exploitation minière (pages 78 à 141);
- Des perspectives économiques de développement de l'activité minière (pages 142 à 165);
- Des impacts socio-économiques du développement de l'activité minière (pages 166 à 190).

Ainsi, de par leur contenu, les 190 premières pages du Schéma de mise en valeur des richesses minières n'ont que peu d'incidence d'un point de vue strictement juridique, celles-ci se limitent en effet à dresser un état des lieux de l'activité minière en Nouvelle-Calédonie et des principaux enjeux du secteur pour les années à venir.

Ces développements méritent toutefois une certaine attention dans la mesure où le constat ainsi dressé sera de nature à mettre en lumière la pertinence des orientations et principes directeurs fixés dans le Schéma Minier, et permettra d'apprécier la réalité d'un choix s'orientant ou non vers un développement effectivement durable (cf. § 4.1.).

La partie du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières consacrée à la détermination des orientations et principes directeurs est, pour sa part, relativement limitée. Seule une cinquantaine de pages y est consacrées dont une vingtaine seulement pour ce qui est des orientations et principes directeurs destinés à la préservation de l'environnement (pages 204 à 224).

En conséquence, le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières est avant tout un document général dont l'objet est de fixer les orientations stratégiques de l'activité minière en tenant compte de l'ensemble des problématiques liées à la ressource, à la préservation de l'environnement, ainsi qu'aux données économiques et sociales. Il ne s'agit donc pas, a priori, d'une réglementation d'application directe.

La fonction du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières est donc à relativiser de prime abord. Toutefois, celui-ci n'en est pas pour autant dénué de toute portée juridique.

L'article 39 alinéa 2 de la loi organique prévoit, en effet, un rapport de compatibilité de certains actes administratifs avec le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières, rapport de compatibilité auquel il convient, avant tout, de s'intéresser.

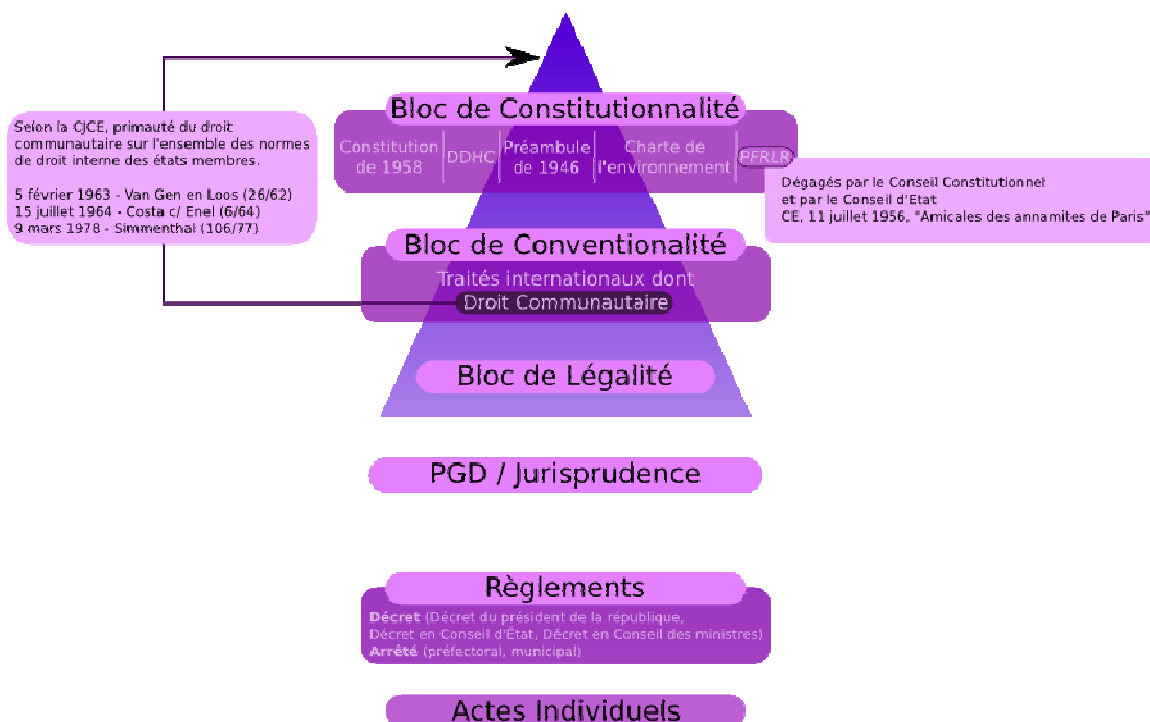
Aux termes de l'article 39 de la loi organique n° 99-209: " Toute décision individuelle prise dans le cadre de la réglementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières "

Dans ce sens, l'article Lp.111-7 du code minier confirme: "Ainsi qu'il est énoncé à l'article 39 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie :

« Toute décision individuelle prise dans le cadre de la réglementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières. »."

Ce sont ces deux dispositions qui déterminent la portée juridique du Schéma minier en imposant une exigence de compatibilité des décisions individuelles prises dans le cadre de la réglementation minière.

Il en découle que la portée juridique du Schéma de mise en valeur des richesses minières est doublement limitée, *d'une part*, du fait de l'exigence d'un rapport de compatibilité et non de conformité, *d'autre part*, du fait d'une limitation de ce rapport de compatibilité aux seules décisions individuelles.



2.1. Une exigence de compatibilité, non de conformité :

L'article 39 de la loi organique impose une compatibilité avec le Schéma minier des décisions individuelles prises dans le cadre de la réglementation minière.

La notion de compatibilité, comme celle de conformité, renvoie à la notion de hiérarchie des normes. Ces deux notions diffèrent toutefois par le degré de contrainte qu'elles imposent.

Ordinairement, un texte située à un échelon supérieur de la hiérarchie des normes s'impose par l'obligation qu'ont les mesures de mise en oeuvre de s'y conformer. Ainsi, une disposition constitutionnelle s'impose à une disposition législative à laquelle devront se conformer les dispositions réglementaires d'applications, etc.

La notion de rapport de compatibilité s'est développée notamment en droit de l'urbanisme et a eu précisément pour effet d'assouplir le système hiérarchisé et l'exigence de conformité.

Monsieur Jean-Pierre LEBRETON, Professeur de droit public à l'université d'Auvergne - Clermont-Ferrand 1) a souligné dans ce sens que :

*« en introduisant la notion de compatibilité, la loi du 15 juin 1943 a ouvert la voie à ce qui peut être tenu pour un point d'originalité mais aussi de subtilité du droit de l'urbanisme. La compatibilité est une variante du rapport de conformité, c'est plutôt une conformité négative : **il ne doit pas exister de contrariété entre les normes**. Cela signifie **qu'il peut y avoir des différences, mais elles ne doivent pas être trop importantes**. La fonction de ce principe est d'assurer une harmonisation entre les choix réalisés à différentes échelles territoriales par des personnes publiques différentes. »*

La mise en oeuvre de l'exigence de compatibilité a, dans ce sens, pu être précisée par la jurisprudence administrative, toujours et principalement en droit de l'urbanisme s'agissant des rapports entre les Plan Locaux d'Urbanisme ou Plan d'Occupation des Sols (équivalents des PUD calédoniens) et les Schémas de Cohérence Territoriale, les Schémas Directeurs d'Aménagement, etc.

Dans un article sur la compatibilité en droit de l'urbanisme, le Professeur LEBRETON insistait encore sur la souplesse liée au principe de compatibilité tel qu'apprécié par la jurisprudence:

"Depuis l'arrêt de principe du 22 février 1974, Adam et autres, l'administration paraît disposer d'une marge de jeu appréciable. C'est ainsi qu'un équipement important peut être réalisé dans des conditions différentes de celles prévues par le schéma (dans l'affaire Adam, l'autoroute contestée passe non par la vallée comme l'envisage le schéma, mais sur des hauteurs, 4,5 km plus loin). Un équipement peut dans certains cas être réalisé, alors même que le schéma ne l'envisage pas.

Il peut même contredire une option du document pour autant qu'il contribue à l'accomplissement d'une autre option, prioritaire par rapport à la première ; ce degré supérieur de souplesse a bénéficié à l'Opéra de la Bastille : la modification du POS de Paris, afin d'admettre dans le secteur intéressé des édifices d'une hauteur maximale de 48 mètres, heurte bien le choix affiché par le schéma directeur de Paris que « le plafond des hauteurs et les verticales sur rue des bâtiments soient réduits » ; mais elle permet la réalisation d'un équipement culturel qui contribue au rééquilibrage à l'est de la capitale, autre choix du schéma qui, aux yeux du Conseil d'Etat, prévaut sur le précédent."

Cette approche est constante dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, à titre d'exemple, il a été jugé que

" la zone II NA créée par le plan d'occupation des sols révisé de la commune de Balma se situe à l'intérieur de la "coupure verte" de la vallée de l'Hers prévue par le schéma directeur ; que, si ce schéma prévoit que les "coupures vertes" [...] devront être inscrites dans les plans d'occupation des sols qui en assureront la protection intégrale, ces dispositions ne sauraient avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité des plans d'occupation des sols aux prescriptions du schéma directeur en ce qui concerne les coupures vertes ; qu'en se fondant sur ces dispositions pour estimer que le classement de la zone II NAa du plan d'occupation des sols révisé de la commune de Balma était incompatible avec les orientations du schéma directeur alors que la superficie de la zone, rapportée à la superficie totale du territoire de la commune situé dans la coupure verte, est très faible, la cour a entaché son arrêt d'erreur de droit ; qu'il y a lieu, en conséquence, d'en prononcer l'annulation sur ce point. " (⇒ CE 10 juin 1998, SA Leroy-Merlin, req. n° 176 920).

En résumé, dans cette affaire, le Schéma Directeur préexistant et contenant des mesures protectrices pour des zones sensibles qualifiées de " coupures vertes " ne rend pas pour autant incompatible un zonage NA prévu dans le Plan Local d'Urbanisme (de rang inférieur dans la hiérarchie des normes) et qui ouvre généralement une zone à l'urbanisation.

Dans cette affaire, l'arrêt accepte ainsi, en pratique, une amputation limitée de ces espaces sensibles.

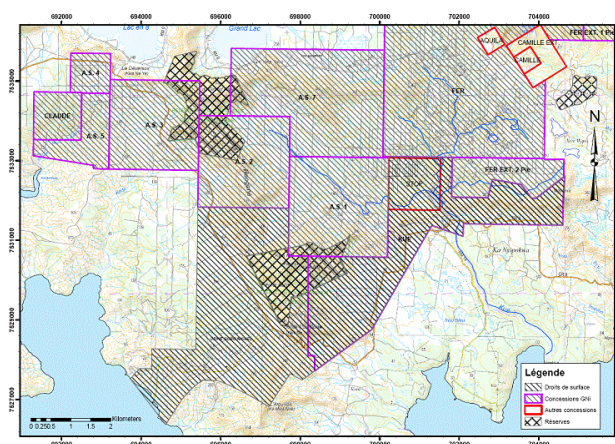
L'approche du principe de compatibilité développée en droit de l'urbanisme concernant les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les Schémas Directeurs, est parfaitement transposable concernant le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières.

En effet, ce document, bien que concernant le développement minier et non l'urbanisme, a une place dans la hiérarchie des normes et une nature juridique comparable à celle des SCOT par exemple.

En conséquence, l'exigence de compatibilité avec le SMVRM prévue à l'article 39 de la loi organique implique simplement que les normes qui sont hiérarchiquement inférieures **ne présentent pas de contrariété manifeste avec le SMVRM**. A contrario, **il pourra y avoir des différences, dès lors qu'elles ne sont pas trop importantes**.

Ainsi, les normes de valeurs inférieures adoptées dans le domaine minier n'auront pas à être strictement conformes avec le SMVRM.

Au-delà de cette force contraignante restreinte, l'article 39 crée une autre limite à la portée juridique du SMVRM, en ce que **l'exigence de compatibilité ne s'impose qu'aux décisions individuelles et non aux dispositions réglementaires d'application**.



2.2. Le Schéma de mise en valeur des richesses minières et réglementation minière: un ordonnancement juridique atypique :

Le droit minier applicable en Nouvelle-Calédonie est issu d'une réglementation ancienne dont l'historique est passé en revue de manière pertinente dans le Chapitre II 1 (p.28 à 45) du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières.

En théorie, du principe de hiérarchie des normes, découle un droit pyramidal, organisé en relation verticale extrêmement précise.

S'agissant de l'évaluation de la portée juridique du SMVRM, la comparaison avec le droit de l'urbanisme métropolitain et les Schéma de Cohérence Territoriale mérite ici encore une attention, s'agissant de documents de planification et d'orientation de nature comparable à celle du schéma minier et sur lesquels nous disposons d'un certain recul d'un point de vue juridique.

Ainsi, en cette matière, le rapport de compatibilité est double.

Les SCOT doivent ainsi être compatibles avec les documents et opérations qui leurs sont hiérarchiquement supérieurs comme les chartes des Parcs naturels régionaux (article L.122-1) du code de l'urbanisme, les lois montagne et littoral, les Directives territoriales d'aménagement, etc.

Mais surtout, les documents qui leurs sont hiérarchiquement inférieurs doivent être compatibles avec les SCOT.

L'article L.122-1-15 du code de l'urbanisme français, précise ainsi que:

" Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, la délimitation des périmètres d'intervention prévus à l'article L. 143-1, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur."

Il apparaît donc que la réglementation en matière d'urbanisme doit être compatible ou rendue compatible avec les Schémas de cohérence territoriale. Un principe similaire se retrouve en droit français pour d'autres documents de planification, comme les schémas de mise en valeur de la mer, les plans régionaux pour la qualité de l'air, (voir L.222-4 du code de l'environnement), les plans régionaux et départementaux d'élimination des déchets (voir article L.541-15 du code de l'environnement), etc.

A l'inverse, les documents d'orientation et de planification de ce type sont généralement considérés comme n'étant pas opposables à l'égard des particuliers et donc aux décisions individuelles (CE, 2 mars 1977, *Domat: AJDA 1977, p.447, note Danan*).

En effet, la nature même des documents de planification implique que ceux-ci aient pour vocation première de guider les décisions et documents réglementaires d'application ayant une portée générale, plutôt que des décisions individuelles qui apparaîtront d'autant plus éloignées de l'objet du schéma et qui seraient en outre appréciées dans le cadre d'une exigence assouplie de simple compatibilité.

Or l'article 39 de la loi organique a pris un parti pris différent, dans la mesure où il est prévu que seules les décisions individuelles prises dans le domaine de la réglementation minière devront être compatibles avec le SMVRM.

En premier lieu, cela s'explique très certainement par la superposition des compétences et réglementations applicables en Nouvelle-Calédonie décrite au chapitre 1 du schéma minier (pages 28 et suivantes du SMVRM).

Pour mémoire, la réglementation des substances nécessaires à l'énergie atomique (lithium, uranium, thorium) demeure de la compétence de l'Etat aux termes de l'article 21-7 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999. L'Etat demeure également compétent pour ce qui est de l'exploration et l'exploitation du plateau continental au-delà de la Zone économique exclusive.

Par ailleurs, comme cela a été souligné plus haut, l'article 40 de la loi organique précise que la réglementation minière relève pour ce qui est du nickel du chrome et du cobalt du Congrès de Nouvelle-Calédonie et que "*Les décisions d'application de cette réglementation sont prises par délibération de l'assemblée de province. La police des mines est exercée par le président de l'assemblée de province.* »

La réglementation minière, tout comme l'adoption du schéma minier, relève donc des attributions du congrès. Ces normes seront donc de même valeur dans la hiérarchie des normes.

Cela peut expliquer, le fait que l'adoption de la partie législative du code minier ait pu se faire en parallèle de celle du schéma minier, mais encore le fait qu'aucun rapport de compatibilité n'ait été imposé en pratique à la réglementation minière adoptée par le Congrès.

On relèvera toutefois que, dans un souci de cohérence, l'articulation entre le Nouveau code minier et le Schéma minier semble avoir été prise en compte lors de l'élaboration de ces documents.

Ainsi, bien que le schéma et le code minier aient été élaborés concomitamment, une mise en cohérence du code minier avec les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières a été envisagée par le SMVRM (chapitre IV, page 252) dans les termes suivants: *"En cohérence avec les orientations de ce schéma de mise en valeur des richesses minières, la réglementation minière actuelle sera revue. Un projet de code minier sera adopté par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, puis envoyé pour avis à l'ensemble des acteurs concernés ..."*.

Il est également prévu que le code minier puisse être revu, autant que de besoin, au gré des évolutions du SMVRM.

Certaines dispositions du Code minier prennent ainsi en compte l'existence du Schéma minier, comme par exemple l'article Lp. 123-1 qui prévoit que: *"Conformément aux orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières, une surface libérée peut être classée, après publicité, dans une réserve technique provinciale par délibération de l'assemblée de la province compétente.*

Une surface est regardée comme libérée, au sens du présent article, lorsqu'un permis de recherches ou une concession minière est venu à expiration ou est retiré ou lorsque son titulaire y renonce."

En second lieu, en revanche, plus problématique est le fait qu'aucun texte du code minier ou de la loi organique n'ait imposé que soient compatibles avec le SMVRM, les dispositions réglementaires de rang inférieur, à savoir:

- les dispositions d'application de la partie législative du code minier, adoptées par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie;
- les décisions d'applications de la réglementation minière élaborées par les Provinces,
- la réglementation minière provinciale pour les substances relevant de la seule compétences des Provinces,
- les règlements relatifs à la police des mines.

En effet, cela risque de poser un problème de cohérence puisqu'en pratique, les décisions individuelles rendues en matière minière devront être compatibles avec le SMVRM, alors qu'elles sont délivrées par les Province en application d'une réglementation minière qui, pour sa part, n'est soumise à aucune exigence de compatibilité au SMVRM.

Un problème de sécurité juridique pourrait se poser dans le cas où la réglementation minière serait incompatible avec le SMVRM.

En effet, les décisions individuelles qui doivent être compatibles avec le SMVRM, doivent aussi et avant tout être délivrées en **conformité** avec la réglementation minière qu'elle soit territoriale ou provinciale.

En conséquence, il convient de retenir que seules les décisions individuelles prises dans le domaine de la réglementation minière doivent être compatibles avec le Schéma de Mise en Valeur des Ressources Minières.

Cela implique, **d'une part**, que les décisions d'application de la réglementation minière, notamment la réglementation minière de compétence provinciale, la réglementation prise en matière de police des mines, les dispositions réglementaires du code minier ne sont soumises à aucune obligation de compatibilité avec le SMVRM.

On notera toutefois que pour ce qui est du nickel, du chrome et du cobalt, le SMVRM envisage une mise en cohérence du Code et Schéma miniers.

Cette adaptation du code minier aux révisions à venir du Schéma minier n'est toutefois envisagée que comme une faculté par le SMVRM.

L'ordonnancement juridique créé autour du SMVRM par l'article 49 de la loi organique est donc à même de générer un risque d'insécurité juridique lié à l'absence d'exigence de compatibilité des actes réglementaires en matière minière qui dans l'absolu, à l'inverse des actes individuels, n'ont pas à être harmonisés avec le SMVRM.

D'autre part, et en tout état de cause, s'agissant des décisions individuelles, la portée du SMVRM reste très relative dans la mesure où seule une exigence de compatibilité est imposée ce qui implique simplement qu'il ne devra pas exister de contrariété manifeste entre les décisions individuelles délivrées dans le cadre de la réglementation minière et le SMVRM. Il pourra y avoir des différences, dès lors qu'elles ne sont pas trop importantes.

Au delà de ces aspects, la portée juridique du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières est également limitée quant au champ matériel dudit Schéma qui ne semble pas couvrir la recherche et l'exploitation des substances minérales présentes en mer dans les eaux territoriales et la Zone Economique Exclusive.



Suite au récent classement du Lagon Calédonien au Patrimoine Mondial de l'UNESCO, la question de la prospection et de l'exploitation de ressources minérales en mer apparaît d'autant plus sensible.

Or cette problématique qui relève pourtant classiquement du droit minier, est totalement exclue du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières qui n'aborde pas la question et ne fixe aucune orientation et aucun principe directeur spécifique en la matière.



Il convient de s'interroger sur le fait de savoir si ce parti pris résulte d'un choix délibéré ou bien a été imposé par la répartition des compétences et le cadre institutionnel qui existent en Nouvelle-Calédonie.

3.1 Des compétences territoriales sur les ressources et espaces marins...:

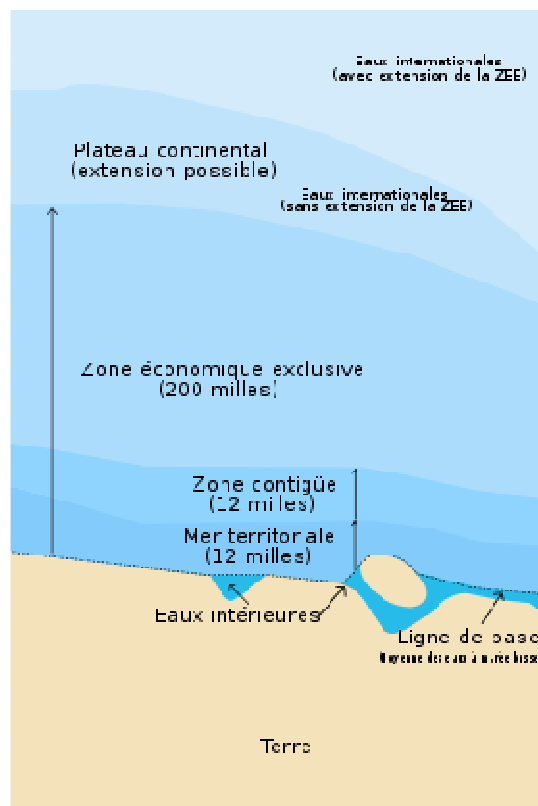
En premier lieu, l'article 45 de la loi organique prévoit que:

*"Le domaine public maritime des provinces comprend, à l'exception des emprises affectées à la date de la publication de la présente loi à l'exercice des compétences de l'Etat et sous réserve des droits des tiers, la zone dite des cinquante pas géométriques, les rivages de la mer, les terrains gagnés sur la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, dont ceux des rades et lagons, telles que définies par les conventions internationales, ainsi que **le sol et le sous-sol des eaux territoriales**. Les îles qui ne sont pas comprises dans le territoire d'une province ainsi que le sol et sous-sol du plan d'eau du port autonome de la Nouvelle-Calédonie font partie du domaine public de la Nouvelle-Calédonie. "*

L'article 46 de la loi organique confie aux Provinces, la **règlementation** des activités de prospection et d'exploitation des ressources naturelles notamment du sous sols des eaux intérieures et de la mer territoriale:

"Sous réserve des compétences de l'Etat mentionnées au 3° du I de l'article 21, les provinces réglementent et exercent les droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques des eaux intérieures, dont celles des rades et lagons, de leur sol et de leur sous-sol, et du sol, du sous-sol et des eaux surjacentes de la mer territoriale."

Les provinces prennent, après avis du conseil coutumier concerné, les dispositions particulières nécessaires pour tenir compte des usages coutumiers.
"



En second lieu, aux termes de l'article 21 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 :

« I. - L'Etat est compétent dans les matières suivantes :

7° Réglementation relative aux matières mentionnées au 1° de l'article 19 du décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer, ainsi qu'aux installations qui en font usage ;

12° Exercice, hors des eaux territoriales, des compétences résultant des conventions internationales, sous réserve des dispositions du 10° de l'article 22 relatives aux ressources de la zone économique exclusive. »

D'une part, l'article 22 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 précise par ailleurs que : « Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes :

10° Réglementation et exercice des **droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive**

11° Réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt. »

Il découle de ces dispositions que la Nouvelle-Calédonie est bien compétente pour réglementer les droits d'exploration, d'exploitation de gestion et de conservation des ressources minérales de la zone économique exclusive et ce, a priori, quelles que soient les substances concernées dans la mesure où l'article 22 10° vise indistinctement et sans réserve les ressources naturelles de la zone économique exclusive.

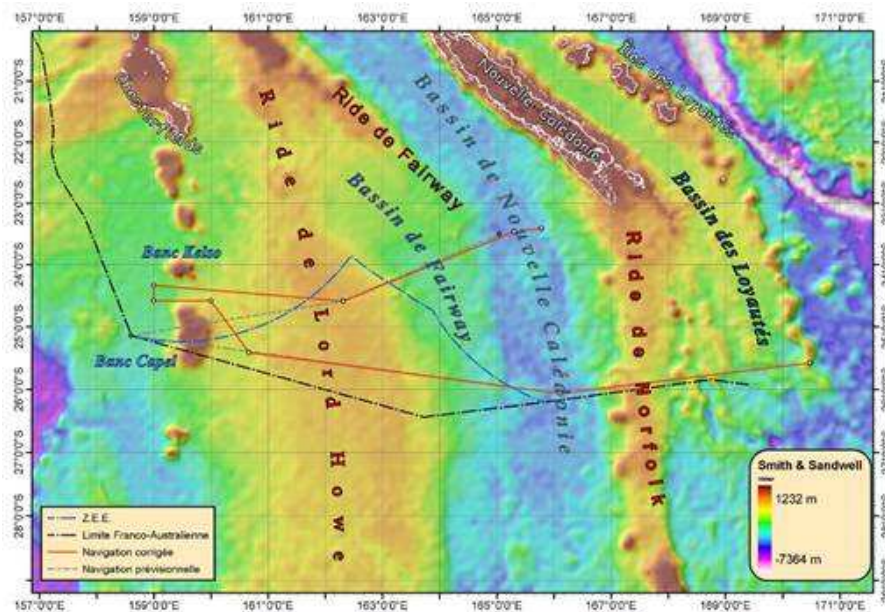
Il est toutefois rappelé que les hydrocarbures sont généralement exclus des substances de mine (voir article L.111-1 du nouveau code minier métropolitain).

D'autre part, l'activité d'exploitation des substances de mines du sous sol de la zone économique exclusive s'exerce toutefois sur le plateau continental dont l'exploitation est soumise à un régime spécifique au regard du droit de la mer (Convention de Montego Bay de 1982) et qui n'est pas visé dans les dispositions de la loi organique.

La zone économique exclusive est définie par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego-Bay le 10 décembre 1982, comme « *une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci* » (article 55) et qui « *ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale* » (article 57). Cette zone est soumise au régime particulier établi par la partie V de la convention (article 55).

Dans la zone économique exclusive qu'il lui revient de créer, l'État côtier exerce notamment des « *droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents* » (article 56, paragraphe 1, sous a). La convention prévoit, toutefois, que « *les droits relatifs aux fonds marins et à leur sous-sol s'exercent dans les conditions prévues par les stipulations de la partie VI de la convention* » (article 56, paragraphe 3).

La partie VI de la convention est relative au « plateau continental », lequel comprend, aux termes de l'article 76, paragraphe 1, de la convention, les fonds marins et leur sous-sol au-delà de la mer territoriale de l'État côtier, sur toute l'étendue du prolongement terrestre de cet État jusqu'au rebord externe de la marge continentale, dans les limites prévues aux paragraphes 4 à 6 du même article, ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure. En vertu de l'article 77 de la convention, l'État côtier dispose du droit d'explorer et d'exploiter les ressources naturelles du plateau continental, c'est-à-dire les ressources minérales et autres ressources non biologiques des fonds marins et de leur sous-sol ainsi que les espèces sédentaires qui y vivent.



En droit français, l'exploitation du plateau continental est soumise à un régime spécifique découlant de la loi la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968.

De ce fait un problème de répartition des compétences s'est posé, dans la mesure où la loi organique opérait un transfert de compétences de manière claire concernant la zone économique exclusive, mais sans préciser à qui de l'Etat ou de la Nouvelle-Calédonie revenaient les compétences relatives à l'exploitation des ressources du plateau continental.

Cette question a été tranchée par un avis du Conseil d'Etat n°369.022 du 3 juin 2003 :

"Il ressort du rapprochement des termes des articles 21 et 22 de la loi organique du 19 mars 1999, d'une part, de l'article 56 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1976, d'autre part, que le législateur agissant par voie de loi organique a donné compétence à la Nouvelle-Calédonie pour exercer l'ensemble des droits conférés à la République française par l'article 56, paragraphe 1, sous a) de la convention, c'est à dire le droit d'explorer, d'exploiter, de conserver et de gérer, dans les conditions prévues par la convention, les ressources naturelles, biologiques et non biologiques, de la zone économique exclusive, y compris celles de son sol et de son sous-sol. Compte tenu des termes de l'article 56, paragraphe 3, de la convention et de ceux de l'article 2 de la loi du 16 juillet 1976, l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles du sol et du sous-sol de la zone économique exclusive doivent se faire dans les conditions prévues par les stipulations de la partie VI de cette convention, et bénéficie, en particulier, du caractère d'exclusivité et d'indépendance reconnu par les paragraphes 2 et 3 de l'article 77 de la convention.

3. Il en résulte que la Nouvelle-Calédonie est compétente, en vertu du 10° de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999, pour réglementer et exercer, dans les conditions prévues par la partie VI de la Convention des Nations unies sur le

droit de la mer, les droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles de la partie du plateau continental située en deçà de 200 milles marins des lignes de base, qui constitue le sol et le sous-sol de la zone économique exclusive.

En revanche, en vertu du 12° du I de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999, l'État est seul compétent pour réglementer et exercer, dans les mêmes conditions, les droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles de la partie du plateau continental située au-delà de 200 milles marins des lignes de base."

En troisième lieu, si la question de la répartition des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie a pu être tranchée par le Conseil d'Etat concernant la ZEE, en revanche il subsiste un doute juridique quant à la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les Provinces concernant la réglementation, l'exploitation et la recherche des hydrocarbures, chrome, nickel et cobalt dans les eaux territoriales et intérieures.

En effet, l'article 46 de la loi organique institue au profit des Provinces des compétences exclusives sur les eaux intérieures et la mer territoriales, sans créer de réserve liée aux dispositions de l'article 22 11° de la loi organique (à titre d'exemple l'article 21 12° de la loi organique précise clairement qu'il s'applique sous réserve des dispositions de l'article 22 11°).

L'article 22 10° ne confère quant à lui à la Nouvelle-Calédonie que des pouvoirs de réglementation et d'exercice de droits d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles non biologiques sur la ZEE.

De sorte que les dispositions de l'article 22 11° de la loi organique pourraient être regardées comme étant en conflit avec les article 22 10° et 46. Ces dispositions concurrentes ont en effet une même valeur dans la hiérarchie des normes et sont toutes des dispositions spéciales.

Les Provinces pourraient donc apparaître comme seules compétentes pour élaborer la réglementation minière, toutes substances confondues, dans les eaux intérieures et la mer territoriale.

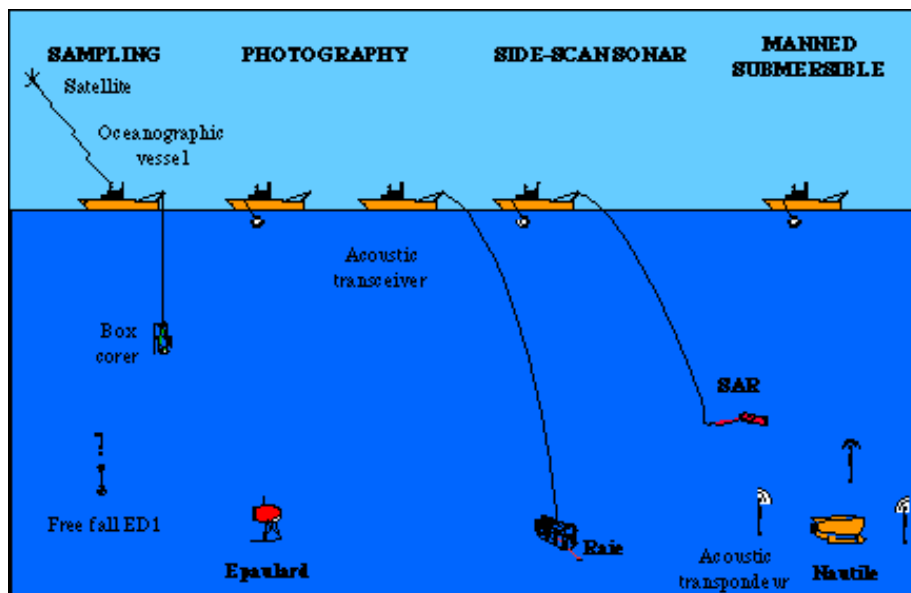
Cette question mériterait un avis du Conseil d'Etat du type de celui rendu s'agissant de la répartition des compétences sur la ZEE.

En conséquence, en premier lieu, la réglementation et l'exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la mer ont été attribuées par la loi organique, aux Provinces pour les eaux territoriales et intérieures, à la Nouvelle-Calédonie pour la Zone Economique Exclusive.

En second lieu, dans la mesure où les compétences en matière de réglementation des droits d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles du sol et du sous sol de la mer dans la ZEE, les eaux territoriales et intérieures ont été transférées à la Nouvelle-Calédonie et aux Provinces, rien ne s'opposait à ce que le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières fixe également des orientations et principes directeurs concernant l'activité liée à l'exploration et l'exploitation en mer de substances de mines.

En troisième lieu, hormis la référence à certaines ressources en mer, le SMVRM ne comporte toutefois aucune disposition, aucune orientation et aucun principe directeur spécifique concernant l'exploration et l'exploitation des ressources minérales en mer.

Le Schéma Minier de Mise en Valeur des Richesses de la Mer apparaît donc très lacunaire sur cette question.



3.1 Des activités traditionnellement soumises au droit minier mais ignorées du SMVRM et du code minier:

L'article R.58-1 du Code du domaine de l'Etat applicable en Métropole rappelle la spécificité du régime d'exploitation des matériaux présents dans les fonds marins du domaine public maritime laquelle est subordonnée à l'obtention d'une autorisation domaniale mais encore d'un titre minier:

"Toute extraction de matériaux sur le domaine public maritime ou fluvial est subordonnée à une autorisation domaniale. Cette autorisation est donnée, le cas échéant, en même temps que l'autorisation de carrière établie dans les conditions prévues par le décret n° 79-1108 du 20 décembre 1979. Lorsqu'il s'agit de matériaux contenus dans les fonds marins du domaine public métropolitain, l'autorisation domaniale est subordonnée à l'octroi d'un titre minier dans les conditions prévues par le décret n° 80-470 du 18 juin 1980.

L'autorisation domaniale est accordée par le préfet du département. Elle mentionne les conditions financières fixées par le directeur des services fiscaux, et notamment le ou les tarifs de la redevance domaniale.

Toutefois, les directeurs de ports autonomes maritimes accordent ladite autorisation quand elle porte sur une dépendance du domaine public maritime et fluvial comprise dans la circonscription de ces ports".

Dans ce sens également, la recherche de toute substance minérale ou fossile sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive est régie, en Métropole, par des dispositions spécifiques du nouveau code minier (chapitre 1, section 1, articles L.123-1 et s.).

Il en est de même de l'exploitation des substances minérales ou fossiles sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive (Livre I, Titre III, Chapitre III : L'exploitation en mer Section 1).

Or il semble que pour l'heure un vide juridique subsiste en Nouvelle-Calédonie concernant le régime juridique de la prospection et de l'exploitation des ressources minérales de la mer. En effet, le code minier adopté en 1999 en Nouvelle Calédonie ne comporte absolument aucune disposition spécifique concernant la recherche et l'exploitation en mer.

La loi du Pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des Provinces comprend bien quelques dispositions succinctes concernant les extractions sur le domaine public maritime (articles 52 à 55) mais cela ne concerne pas à proprement parler les substances de mine.

Ce vide juridique est confirmé par le fait que le Code minier ne contient, à ce jour, que des dispositions relevant des compétences de la Nouvelle Calédonie en matière de nickel, chrome, cobalt et émanant du congrès pour la partie législative et du gouvernement pour la partie réglementaire.

Or les dispositions de la loi organique laissent penser, comme cela a été exposé plus haut, que seules les Provinces sont compétentes pour la réglementation et l'exercice des droits d'exploration et d'exploitation des ressources situées dans les eaux intérieures et la mer territoriale.

Il existe donc un vide juridique dans le code minier concernant la recherche et l'exploitation des ressources minérales en mer et en particulier dans les eaux intérieures et la mer territoriale.

Dès lors, au-delà de la réflexion sur le SMVRM, l'état des textes existant laisse planer un doute sur la légalité de permis de recherches ou d'exploitation qui viendraient à être délivrés dans ces espaces (voir par exemple délibération n°2010-475/APN du 22 décembre 2000) sur le fondement du Code minier qui n'intègre à ce jour aucune réglementation des Provinces concernant la recherche et l'exploitation des substances minérales en mer.

En conséquence, il existe donc, a priori, un vide juridique concernant l'activité minière en mer.

Pour autant, le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières aurait parfaitement pu intégrer des orientations et principes directeurs concernant l'activité minière en mer, lesquels auraient pu guider la réglementation à venir.

Il s'agit là d'une lacune qui ne peut se justifier uniquement par un manque de données concernant l'inventaire minier et les perspectives de mise en exploitation de gisements.

En effet, des orientations et principes directeurs auraient du en tout état de cause être élaborés dans ce cadre, ce qui apparaissait d'autant plus important au regard du classement du lagon.

On notera d'ailleurs que le Schéma minier n'en fait pas moins référence aux perspectives d'exploitation des ressources « off-shore », notamment en hydrocarbures, de la ride de Lord Howe, du bassin de Fairway et du bassin de Nouvelle-Calédonie (pages 56 et 57, Chapitre II, 2, « Une ressource minière importante mais peu connue »).

De même, il est fait référence à un gisement de chromite détritique accumulée dans un sillon morphologique au Sud du lagon (page 48).



Un des objets du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières est, aux termes de l'article 39 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, de fixer les « *orientations en matière de développement industriel nécessaires à l'exploitation rationnelle des richesses minières dans une perspective de développement durable* ».

L'article 6 de la Charte constitutionnelle de l'environnement de 2004 donne une définition générale du développement durable :

« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

Le modèle de développement durable, en rupture avec les modèles de croissance qui ont prévalu jusqu'alors, implique donc de ne pas faire primer le développement économique sur le progrès social et la préservation de l'environnement. Ces trois perspectives doivent s'articuler de manière équilibrée.

La notion de développement durable est encore précisée dans le préambule de la Charte constitutionnelle de l'environnement.

D'une part, ledit préambule souligne « *que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles.* »

Il en découle que le développement durable doit être entendu comme un mode de développement permettant d'encadrer les modes de consommation ou de production, et de limiter l'exploitation des ressources naturelles.

D'autre part, par la référence au droit des générations futures, la Charte de l'environnement inscrit le développement durable dans la temporalité et remet par là en cause les modes de développement et les pratiques économiques reposant sur des logiques à court terme :

« afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

De cette référence au droit des générations futures, il découle encore que le développement durable doit être compris comme impliquant une utilisation économe et raisonnée des ressources naturelles, notamment minérales.

La terminologie de « développement durable » a toutefois été très largement galvaudée ces dernières années et depuis la conférence de Rio sur l'Environnement et le Développement de 1992.

Parfois, limitée à un simple message de communication développé par des entreprises ou des acteurs institutionnels en quête d'image, la pratique du développement durable n'implique pas toujours de changement s'inscrivant en profondeur et ouvrant sur de nouvelles perspectives.

Il est vrai que c'est à une échelle collective, et non à l'échelle d'un acteur isolé, que la notion prend tout son sens, précisément parce qu'il s'agit d'un modèle de développement.

A cet égard, l'échelle territoriale du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières constitue précisément un niveau adapté et des plus pertinents de mise en œuvre concrète du développement durable.

Il convient donc de s'interroger sur le fait de savoir si les orientations de mise en valeur des richesses minières dégagées dans le SMVRM répondent aux critères de définition du développement durable tels qu'ils découlent de la Charte de l'environnement et que l'on peut résumer ainsi :

- Un développement économique ne s'opérant pas (d'un point de vue spatial et qualitatif) au détriment de l'environnement et de la biodiversité ;
- Une exploitation des ressources naturelles (minières) raisonnée et maîtrisée dans le temps ;
- Un développement économique (ici de l'industrie minière) contribuant au progrès social (qui n'intègre pas que l'approche économique) ou à tout le moins ne bouleversant pas les équilibres sociaux.

Cette réflexion sera toutefois abordée de manière relativement synthétique dans la mesure où elle dépasse le strict cadre d'une analyse juridique.

4.1. Pour base de réflexion, un inventaire minier succinct :

Le premier objectif du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières défini à l'article 39 de la loi organique était de dresser un inventaire minier.

Cette étape apparaît en effet comme le préliminaire indispensable à toute planification de l'activité minière pour l'avenir ainsi qu'à la détermination d'orientations pertinentes en terme de développement durable.

Gérer durablement les ressources, pour les générations présentes et futures, suppose en effet une évaluation quantitative et qualitative.

C'est le chapitre II.2 (pages 46 à 75) du SMVRM qui fait figure d'inventaire minier.

En premier lieu, il convient de relever qu'une grande partie de cet inventaire porte sur l'analyse de la répartition du domaine minier par communes et par titulaires (pages 65 à 75).

L'analyse du cadastre minier, la détermination des groupes miniers réellement actifs par opposition aux titulaires de concessions « dormants » sont certes importantes et se devaient d'être abordées dans une perspective de rationalisation de l'exploitation minière et dans le contexte d'un domaine minier dispersé.

Toutefois, **en second lieu**, la détermination d'orientations devant concourir au développement durable de l'activité minière supposait surtout et avant tout de disposer d'un état des lieux précis et documenté des ressources minières existantes.

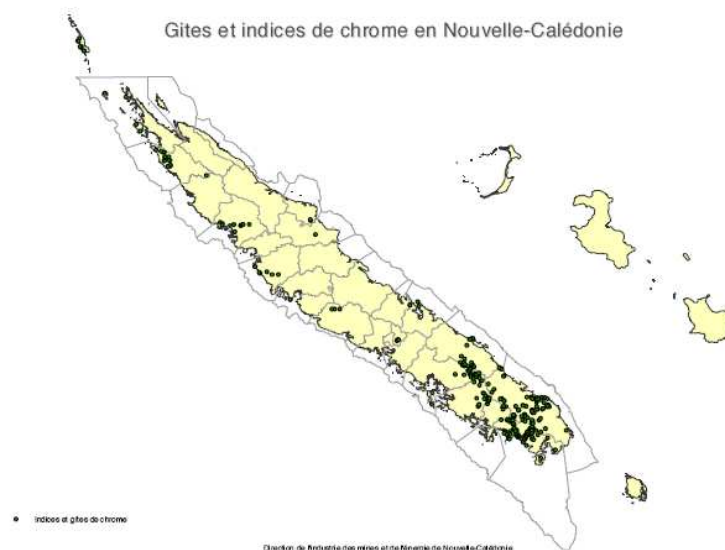
Or sur ce point, force est de constater que le Schéma de Mise en Valeur des Richesses minières est très peu fourni.

Seule une vingtaine de pages est consacrée à l'inventaire de la ressource. Toutefois, lesdits développements procèdent essentiellement d'une approche historique.

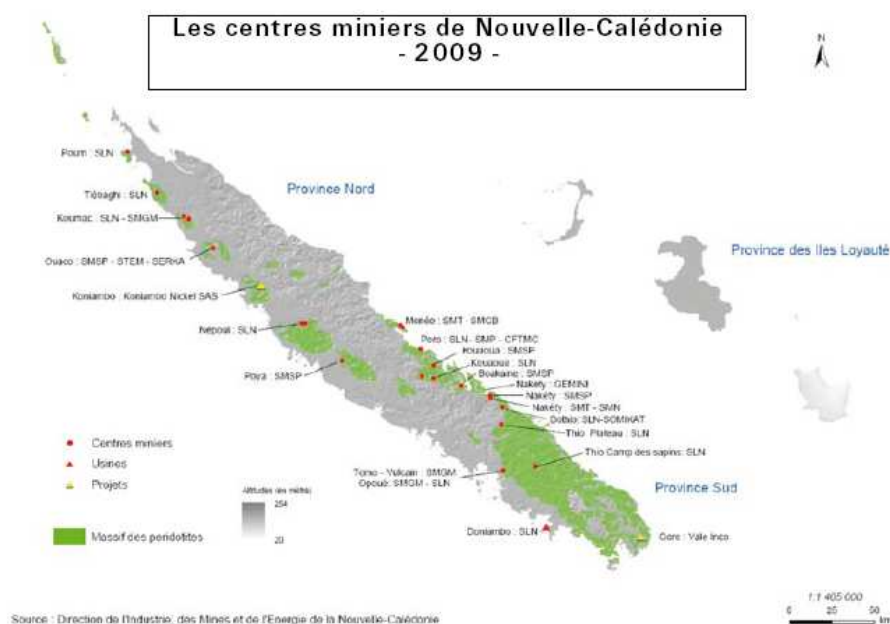
De manière assez paradoxale, le SMVRM dont l'objet était de dresser un inventaire, fait état d'une ressource « peu connue » et pour certaines ressources d'une absence d'inventaire.

Le travail n'a donc pas été accompli.

- **Chrome** (page 47) : une cartographie des zones à potentiel d'exploitation figure en page 49 mais la ressource n'est pas évaluée. Il est simplement fait référence à un intérêt potentiel d'une exploitation dans un « éventuel futur marché soutenu ».



- **Nickel et Cobalt** (page 50) : il est fait référence à une production métallurgique de 195.000 tonnes nickel à l'entrée en production des usines en cours de construction. Une carte des centres miniers calédoniens figure en page 52. Aucun inventaire précis de la ressource ne figure dans le chapitre II.2. Un renvoi est opéré au Chapitre II.4 relatif aux perspectives de valorisation de la ressource à définir, lequel ne repose que sur l'analyse de la production des sites existants ou en cours de réalisation mais ne contient pas plus d'inventaire quantitatif des ressources minières.



- **Fer** (page 53) : la ressource n'est ni inventoriée ni localisée bien qu'il soit fait état d'une exploitation passée. Une mise en valeur future est évoquée en fonction des progrès faits dans le domaine de la métallurgie.
- **Cuivre** (page 54) : il est fait état d'indices de cuivre connus en Nouvelle-Calédonie mais ceux-ci ne sont pas localisés.
- **Plomb, zinc, antimoine, or, manganèse** (pages 55-56) : des gisements et une exploitation potentielle sont évoqués pour certains de ces métaux dont le plomb-zinc et l'or, mais aucun inventaire quantitatif et aucune localisation des gisements potentiels ne figurent dans le Schéma Minier.
- **Les platinoïdes** (page 58-59) : il est fait état de gisement de phosphates de quelques milliers de tonnes sur l'île Walpole et de 100 à 200.000 tonnes sur l'île de Tiga.

En substance l'état des lieux de la ressource minière se limite aux données ci-dessus qui apparaissent des plus succinctes.

Là où le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières devait dresser un inventaire des ressources minières, il expose sommairement :

- Que la ressource en nickel, chrome, cobalt est peu connue en l'absence de travaux de recherches suffisants ;
- Qu'il est difficile d'évaluer la ressource sur la base des travaux de recherche du passé.

En dernier lieu, le SMVRM fait référence aux estimations des ressources minières de la Nouvelle-Calédonie réalisées dans les années 90. Ces estimations ont permis la détermination d'un actif minier et avaient servi de base à l'administration pour évaluer les ressources de la Nouvelle-Calédonie à 3 millions de tonne métal.

Toutefois la référence à ces travaux n'a donné lieu dans le SMVRM à aucun développement plus détaillé, à aucune ébauche de cartographie de la ressource, etc. Seules trois grandes zones latéritiques principales sont identifiées de manière précise par référence à l'état des connaissances de l'administration (pages 63-64).

En conséquence, d'une part, de l'aveu même du SMVRM, son premier objectif, à savoir la réalisation d'un inventaire minier, n'a pas été satisfait puisqu'il est précisé que les travaux d'inventaire de la ressource minière n'étaient pas aboutis et que les conclusions à venir de ces recherches (annoncés pour 2009...) seraient intégrées lors de la prochaine mise à jour du Schéma Minier.

D'autre part, le constat qui s'impose est par conséquent que la détermination d'orientations devant concourir à un développement durable de l'activité minière est des plus hypothétiques en l'absence de connaissance précise sur les ressources potentiellement exploitables.

Déterminer des orientations permettant des perspectives de développement raisonné et sur le long terme suppose en effet de connaître le potentiel minier existant.

Enfin, l'absence de cartographie précise des sites potentiellement exploitables fait défaut lorsqu'il s'agit de déterminer des orientations permettant de concilier le développement de l'activité minière et la préservation de l'environnement.

En conséquence, l'insuffisance de données constatées dans le SMVRM aurait imposé, dans une logique de développement durable, de limiter le développement de l'activité minière aux sites en construction ou en cours d'exploitation dans l'attente de la réalisation d'un inventaire minier précis permettant une planification effective.

Toutefois, une telle orientation n'apparaît pas dans le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières.

4.2. Des impacts caractérisés de l'activité minière et métallurgique:

4.2.1. Le constat d'une atteinte notable à l'environnement du fait de l'exploitation minière :

Contrairement à l'inventaire minier qui est quasi inexistant et très peu fourni, l'état des lieux concernant les atteintes à l'environnement causées par l'activité minière est assez complet dans le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières.

Si le SMVRM fait état de connaissances insuffisantes sur la ressource, en revanche, l'impact de l'activité minière sur l'environnement apparaît connu et documenté (Chapitre II.3, pages 78 à 113).

- **L'existence de risques liés à la présence d'amiantes environnemental:** cette problématique intéresse la santé humaine sur mine mais également en périphérie des sites exploités. Le SMVRM, sur la base des nombreux travaux déjà réalisés sur ce thème, fait de cette question une priorité notamment en milieu tribal où une concentration de cas de cancers de la plèvre (mésothéliome) a été mise en lumière (page 86). Une cartographie des terrains potentiellement amiantifères est incluse dans le Schéma Minier. Les connaissances ont été affinées depuis (*Cartographie des terrains potentiellement amiantifères en Nouvelle-Calédonie - Etat des connaissances, mars 2010, DIMENC-SGNC, BRGM*). Mais à tout le moins le problème est mis en avant.



- **Une biodiversité et des écosystèmes uniques et à préserver:** le SMVRM insiste sur la variété et la richesse des milieux naturels terrestres et marins de la Nouvelle-Calédonie. La biodiversité marine a fait l'objet d'une attention spécifique avec l'inscription du lagon calédonien au patrimoine mondial de l'UNESCO. Le SMVRM rappelle toutefois que l'état du lagon doit être nuancé dans les secteurs situés "*en aval des bassins miniers où l'érosion a colmaté les récifs frangeants adjacents*". Ces sites ne sont toutefois pas identifiés sur carte. Les mangroves, à l'interface entre milieux terrestre et marin, sont également localement menacées (page 113). Le SMVRM insiste également sur la richesse et la forte endémicité de la biodiversité terrestre. L'incidence sur les milieux naturels terrestres des activités humaines ayant entraîné une disparition du couvert végétal et notamment de l'exploitation minière est rappelée. Enfin, l'importance de la préservation de la forêt humide, du maquis minier, mais encore des rivières et zones humides est évoquée.

En conséquence, le Chapitre II.3 du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières insiste, **d'une part**, sur la variété des écosystèmes terrestres et marins de Nouvelle-Calédonie et la richesse de la biodiversité, mais, **d'autre part**, sur l'importance des impacts de l'activité minière sur ce patrimoine naturel.

A ces différents égards, les enjeux environnementaux du Schéma Minier apparaissent déterminants, même si force est de constater qu'aucune évaluation exhaustive de l'ensemble des impacts environnementaux de l'activité minière ne figure dans le SMVRM.

4.2.2. La prise en compte partielle des impacts économiques et sociaux:

L'impact de l'exploitation minière n'est pas seulement environnemental mais également humain.

Le Chapitre II.5 est consacré aux "*nouveaux impacts économiques et sociaux du développement de l'activité minière*".

Toutefois, s'agissant des impacts socioculturels, il convient de relever que le SMVRM se focalise uniquement sur deux problématiques.

En premier lieu, l'incidence du développement minier sur les équilibres économiques et le marché de l'emploi est abordée.

Bien que le Schéma Minier insiste sur la spécificité notamment de la dynamique du marché du nickel qui génère des cycles économiques rapides, l'approche qui est développée dans le Chapitre II.5 est relativement classique.

En effet, dans la logique des modèles de développement qui ont prévalu depuis la seconde guerre mondiale, le développement de l'industrie minière est appréhendé comme un fait et le Schéma Minier semble tout imprégné d'une dynamique de croissance.

Les impacts socioculturels sont identifiés, l'absence de préparation des populations locales à la dynamique du secteur minier et métallurgique est appréhendée, de même que les tensions pouvant exister entre les collectivités locales et les secteurs miniers. Mais cela n'est pas considéré comme devant guider une orientation spécifique tendant à limiter ou contrôler dans le temps le développement du secteur minier.

Pourtant, le Schéma Minier reconnaît clairement que l'économie et la fiscalité minières et métallurgiques ne participent pas au développement des générations futures et s'inscrivent à cet égard dans une perspective non durable (page 181).

La logique de développement durable aurait impliqué de commencer par définir les besoins de la Nouvelle Calédonie en terme de développement humain et d'amélioration de la qualité de vie afin, ensuite, de déterminer le cadre économique et juridique, les seuils quantitatifs (nombre de sites miniers et métallurgiques, objectifs de production) dans lesquels inscrire le développement de l'activité minière de sorte qu'il contribue de manière optimale et équilibrée au développement humain.

De plus, à l'échelle d'un pays comme la Nouvelle-Calédonie dont la population ne dépasse pas 300.000 habitants, les besoins en terme d'infrastructures et de services publics sont aisément identifiables et quantifiables sur les moyens et longs termes (hôpitaux, établissements scolaires, crèches, transports publics, logements sociaux, réseau routier, justice, sécurité, etc.). Cela était d'ailleurs l'objectif du Schéma d'Aménagement et de Développement non encore abouti à ce jour.

Le SMVRM comporte un volet sur la fiscalité et l'économie minière mais dans lequel aucune réflexion n'est menée sur le fait savoir dans quelle mesure la richesse minérale de la Nouvelle-Calédonie (sur laquelle le Schéma Minier reste discret) peut contribuer de manière durable à un auto financement de l'essentiel des services et infrastructures publics par la Nouvelle-Calédonie. N'est pas plus évalué le besoin d'infrastructures et de services publics dont le développement sera rendu nécessaire du fait des incidences sociales de la dynamique propre à l'économie minière et métallurgique.

Le SMVRM met l'accent sur la nécessité d'accompagner le développement des projets pour en minimiser les impacts (page 172). Mais le développement durable ne suppose-t-il pas une inversion des paradigme afin que ce soit la détermination des projets économiques qui permette d'accompagner le développement humain?

La présente étude n'a pas pour objet ni pour prétention d'appréhender de manière stricte la problématique économique et fiscale.

Toutefois, il semble que pour être conforme à la logique du développement durable, le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières aurait pu intégrer une approche consistant à déterminer suivant quelles modalités le développement minier et métallurgique pouvait contribuer à un développement social et humain équilibré. Ceci aurait permis de fixer des orientations qui en terme de valorisation de la ressource se seraient effectivement inscrites dans une logique de développement durable.

Mais il est vrai que pour relever un tel défi, il aurait fallu surmonter l'absence d'inventaire minier et l'aveu d'incapacité (par manque de données pertinentes) à déterminer des critères de choix stratégiques concernant les projets miniers, que traduit le chapitre II.4 du Schéma Minier.

En second lieu, le Chapitre II.5 souligne par ailleurs l'incidence de l'activité minière sur les modes de vie traditionnels des communautés locales, notamment mélanésienne.

Cette réflexion était incontournable.

D'une part, car c'est au sein des communautés traditionnelles que les impacts socioculturels du développement minier sont les plus sensibles: remise en cause de l'économie traditionnelle de subsistance, érosion du tissu social, remise en cause des modes de vie, etc.

L'importance de ces impacts, au-delà des problèmes de fond, est essentiellement due à un problème de temporalité et à la rapidité, voire l'instantanéité, des changements induits par le développement minier.

Ce n'est pas un hasard si la communauté internationale considère les populations autochtones comme des groupes vulnérables dont la défense des intérêts a conduit les Nations Unies à la reconnaissance de droits spécifiques dans la déclaration de 2007 sur les droits des peuples autochtones relevant du bloc des droits de l'homme.

D'autre part, l'expérience du combat mené par le Comité Rheebeu Nuu pour la prise en compte des droits autochtones dans le cadre d'un projet Goro-Nickel et la signature du "Pacte pour le Développement Durable du Grand Sud" n'ont sans doute pas été étrangères à la place conférée à cette question dans le SMVRM.

Toutefois, certains constats s'imposent.

Tout d'abord, l'organisation coutumière est présentée dans le schéma minier comme un obstacle dans la conduite d'un projet.

Si le lien à la terre est évoqué et si le soutien des autorités coutumières est regardé comme essentiel pour le développement d'un projet minier, la complexité de l'organisation coutumière, la temporalité propre aux processus coutumiers traditionnels et la spécificité du lien à la terre sont de manière sous-jacente présentées non comme une réalité à prendre en compte et devant guider la conduite d'un projet dans le temps, mais comme des facteurs conduisant à un manque de lisibilité pour les opérateurs voire à une source d'insécurité dans la conduite des projets. Le Schéma Minier se place ici encore dans une perspective qui est bien celle de l'industrie minière.

En outre, la conséquence de cette approche apparaît ambiguë puisque finalement "l'appui" (et non le consentement) des autorités coutumières est certes regardé comme essentiel pour le développement d'un projet.

Mais en revanche, aucune préconisation n'est dirigée vers les opérateurs afin d'adapter le calendrier de conduite de leur projet à la temporalité mélanésienne et aux "chemins coutumiers". De même, aucune référence n'est faite au principe du consentement préalable libre et éclairé des populations autochtones consacré en la matière en droit international des droits de l'homme.

Au-delà des impacts caractérisés à l'environnement induits par le secteur minier, cette approche incomplète et orientée des impacts socioculturels et de leur prise en compte annonce en fait le choix d'une orientation économique de croissance conventionnelle et privilégiant le développement minier.

4.3. Perspectives de mise en valeur des richesses minières et développement durable?

4.3.2.. Des orientations de mise en valeur des richesses minières favorables au développement industriel:

L'article 39 de la loi organique n°99-209 prévoyait que l'un des objectifs du Schéma Minier était de fixer les "*orientations en matière de développement industriel nécessaires à l'exploitation rationnelle des richesses minières dans une perspective de développement durable*".

Ces orientations sont fixées dans le Chapitre III.4 du SMVRM, mais l'équilibre d'ensemble du Schéma de Mise en Valeur des Ressources minières ne laisse pas réellement transparaître de perspective de développement durable reposant sur un arbitrage équitable entre, d'un côté, les impératifs liés à l'épanouissement humain, à la préservation des équilibres sociaux et à la protection effective et constante de l'environnement sur le long terme et, de l'autre, une dynamique de croissance économique à contenir.

Ainsi **en premier lieu**, de manière assez symbolique, la première orientation du Schéma Minier (Chapitre III.1.) vise à simplifier le cadre administratif et à rendre plus transparente les pratiques administratives en matière minière.

Il est certain qu'un effort d'harmonisation était bienvenu eu égard à la complexité du cadastre minier, à la superposition des compétences administratives et des réglementations minières. Cet objectif va donc contribuer à une plus grande sécurité juridique pour les opérateurs mais aussi à une meilleur lisibilité, pour les administrés et associations de défense de l'environnement, du cadre réglementaire applicable aux activités minières.

Toutefois, le but principal de cette simplification apparaît comme étant avant tout de simplifier les procédures administratives et de réduire les délais d'instruction (voir page 195).

La question est donc de savoir si, au-delà d'une nécessaire refonte de la réglementation minière, la réduction des délais d'instruction est conciliable par exemple avec la consultation des autorités coutumières concernées sur la base des procédures proprement coutumières, ou encore, si cette réduction des délais d'instructions est conciliable avec une évaluation environnementale et une analyse des impacts sociaux d'un projet qui soient adaptées.

La réduction des délais d'instruction des procédures administratives est clairement envisagée dans l'intérêt des opérateurs miniers, mais est-elle compatible avec une approche de développement durable qui s'inscrivant sur le long terme, nécessite de penser chaque projet en profondeur et donc de ménager du temps à la réflexion?

Ce parti pris est au demeurant surprenant. En effet, comme cela a été étudié plus haut, le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières n'a été envisagé par le législateur que comme créant un rapport de compatibilité s'imposant aux seules décisions individuelles.

Fixer comme orientation une harmonisation des réglementations existantes n'a donc pas vraiment d'objet au regard de la portée juridique du Schéma Minier.

Cela relève plus d'un vœu pieux se faisant lui-même l'écho d'une des préoccupations majeures de l'industrie minière.

En second lieu, l'amélioration des connaissances sur le potentiel minier de la Nouvelle-Calédonie est également regardé comme devant favoriser les opérations de recherche et d'exploitation (Chapitre III.2, page 202).

En troisième lieu, certaines des orientations en matière de développement industriel figurant au Chapitre III.4. laissent clairement présager une intensification de l'exploitation des ressources minières.

C'est notamment le cas de l'une des orientations qui vise à favoriser l'implantation d'unités d'enrichissement de minerai:

"Toute initiative sérieuse visant à doter la Nouvelle-Calédonie de capacité métallurgique supplémentaire valorisant les minerais issus des réserves métallurgiques, même de capacité modeste, sera encouragée." (Chapitre III.4, p.228).

Dans ce cadre, l'implantation de nouvelles unités d'enrichissement est évoquée sur la côte Est notamment.

Cette orientation est affirmée alors même que le problème de production énergétique et d'émission de dioxydes de carbones est souligné par ailleurs.

En outre, nonobstant le développement de l'implantation de nouvelles unités d'enrichissement y compris à petite échelle, le maintien des courants d'exportation traditionnels est prévu à un niveau équivalent au niveau actuel, dans l'intérêt des plus petits mineurs.

Cette orientation paraît même en partielle contradiction avec l'objectif de valorisation des infrastructure minières et métallurgiques locales également envisagée dans le SMVRM (page 227).

Quoiqu'il en soit, ces différentes orientations, cumulées à l'activité des grands projets métallurgiques en cours, va très certainement induire un accroissement de l'extraction minière.

En définitive, le Schéma de Mise en Valeur des Richesse Minière pêche cruellement par son absence de définition des besoins de la Nouvelle - Calédonie en terme de développement minier.

En effet, le Schéma Minier a vocation à être un document d'orientation et planification global ayant une portée sur l'ensemble du territoire.

Il n'est donc pas crédible de parler de développement durable si les besoins de la population et du territoire ne sont pas évalués. C'est en effet également à l'aune de ces besoins, que la collectivité est à même d'arbitrer entre le degré de protection à accorder à l'environnement et la place laissée au développement de l'activité minière.

4.3.2.. Des objectifs peu ambitieux en termes environnementaux et humains :

En conclusion, **en premier lieu**, il serait faux de considérer que le Schéma de Mise en Valeur de Richesse Minier n'aurait pas cherché intégrer une réflexion sur des orientations pouvant concourir au développement durable.

De nombreuses avancées positives figurent en effet dans le SMVRM, parmi lesquelles:

- **L'évaluation participative des impacts socioéconomiques des projets** (Chapitre III.5., page 237 et suivantes). Cet objectif de réalisation d'une étude d'impact social répond aux standards internationaux les plus récents en matière de Responsabilité Sociale des Entreprises. Il n'en existe toutefois à ce jour aucune traduction réglementaire.
- La création, dans le cadre des projets, de stockage des minerais sub-économiques susceptibles d'être valorisés dans le futur en fonction de l'évolution du marché et des technologies (page 227). Cette orientation contribuera à une utilisation optimale de la ressource.

- L'élaboration de Plan Miniers qui devront être communiqués par les opérateurs dans le cadre des procédures administratives (page 225). Cet outil est en effet essentiel pour apprécier l'intégration d'un projet donné dans une perspective globale de développement durable.

Des orientations de ce type, prévues dans le SMVRM, peuvent en outre avoir une prise potentielle sur la légalité des décisions individuelles dans le domaine minier, dès lors qu'elles ne seraient pas intégrées à un projet donné.

Le SMVRM prévoit aussi des orientations générales qui peuvent concourir, si elles sont suivies d'effet, au développement durable:

- La valorisation des infrastructures existantes ou leur regroupement (page 227).
- Les "réserves géographiques métallurgiques" et les "réserves techniques provinciales" peuvent permettre d'échelonner dans le temps et de rationaliser l'exploitation des sites miniers voire d'optimiser les retombées pour les populations locales;
- Le soutien du développement économique local à proximité des projets (page 247);
- La création d'un fonds pour assurer le financement de missions de puissance publique relatives au secteur minier (page 246);
- La création d'un fonds ou d'une fondation pour les générations futures permettant d'extraire des recettes publiques excédentaires du circuit économique afin de les consacrer à des investissements porteurs de croissance dans des secteurs autres que le secteur minier;
- La prise en compte de la problématique de l'amiante environnemental.

Toutefois, l'insertion du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières dans une perspective de développement durable est à relativiser au regard de la philosophie et de l'équilibre général dudit document d'orientation.

En effet, les objectifs de base du Schéma minier n'ont pas été remplis à savoir: la réalisation d'un inventaire minier abouti et la définition des perspectives de valorisation de la ressource.

Sans ces données, il n'est pas objectivement envisageable de prétendre inscrire un développement minier croissant dans une perspective de développement durable.

Le SMVRM souligne que les travaux relatifs à l'inventaire minier, aux perspectives de valorisation et à l'estimation de la ressource, etc. sont en cours et qu'ils conduiront à des révisions périodiques du Schéma.

A l'inverse, l'importance des impacts environnementaux est connue, de même que la diversité des écosystèmes calédoniens, leur sensibilité et la richesse de leur diversité biologique. Le SMVRM admet en outre l'inadéquation du cadre réglementaire à une protection efficace de l'environnement sur site minier (page 82).

Les impacts socioculturels du développement minier récent sont également sensibles et connus. Le Schéma Minier n'offre, par ailleurs, aucune évaluation des besoins de la Nouvelle-Calédonie en terme de développement économique, social et culturel.

Aussi, au regard de ces données d'ensemble et de leur déséquilibre, on peut estimer qu'une approche reposant sur le développement durable aurait consisté à mettre en balance le manque de données sur la ressource et les perspectives de mise en valeur avec l'intensité des impacts et la sensibilité du tissu environnemental et humain.

Cela aurait du conduire à conditionner ou, à tout le moins, à limiter toute intensification des activités minières et métallurgiques, à l'échelle du territoire, à une finalisation des travaux en cours concernant l'inventaire minier et l'estimation de la ressource et, au-delà, à conditionner ce développement minier à la finalisation d'une réelle planification au niveau territorial.

Or tel n'est pas l'esprit du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières qui reflète ainsi le manque de moyens que se donne la Nouvelle-Calédonie et sa dépendance consentie vis à vis de l'industrie minière concernant l'évaluation de la ressource.

En second lieu, certaines problématiques liées à l'impact social et environnemental de l'activité minière ont été totalement occultées.

D'une part, l'incidence du développement minier sur les équilibres démographiques n'a absolument pas été étudiée. Incidemment, le développement minier et métallurgique a également une incidence sur l'urbanisation et l'utilisation des espaces naturels et donc l'équilibre et l'économie des espaces et du patrimoine naturel. Or ces questions n'ont pas été abordées.

D'autre part et surtout, la Charte constitutionnelle de l'environnement reconnaît le droit à un environnement sain.

Ce droit appréhende dans une certaine mesure les impacts des atteintes à l'environnement sur l'humain et les équilibres sociaux.

Or à cet égard, les atteintes indirectes causées aux populations du fait des incidences environnementales de l'activité minière et métallurgique n'ont pas été appréhendées (à l'exception de l'amiante environnemental).

Parmi ces atteintes indirectes, à titre d'exemple, on peut citer:

- Incidence à moyen et long terme de l'activité minière sur la ressource en eau;
- Incidence de l'activité minière sur la consommation énergétique et les pollutions induites. Le problème de **la consommation énergétique de l'industrie métallurgique** et l'accroissement annoncé des émissions de gaz à effets de serre est évoqué dans le Schéma Minier en pages 151 (Chapitre II.4). Toutefois ce problème n'appelle dans le SMVRM qu'à un développement de la recherche, l'implantation de nouvelles unités de transformation étant par ailleurs encouragée.
- Conséquences dommageables sur les populations locales des risques "naturels" liés aux sites miniers en exploitations et aux mines orphelines: inondations, coulées de boues, etc. Ce problème est évoqué très sommairement en page 167 du SMVRM, mais n'appelle aucune mesure spécifique alors qu'il peut être à l'origine de perte de zones de pêche ou de baignade, de perte d'usage du foncier, de dommages aux biens, etc.
- Risques technologiques et sécurité des personnes, etc.

En conséquence, malgré certains apports novateurs, l'orientation générale du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières est très largement favorable à une intensification du développement de l'industrie minière et métallurgique, sans limitation particulière.

La "maîtrise" de ce développement se résume seulement à un accompagnement des impacts sociaux et environnementaux des exploitations présentes et à venir. Dans une perspective de croissance constante de ce secteur d'activité, aucune orientation n'est prévue tendant à limiter, en termes spatial et quantitatif, le développement de nouveaux projets ou l'intensification de la production, ne serait-ce que dans l'attente d'un inventaire minier exhaustif et d'une estimation pertinente de la ressource.

Enfin, aucune maîtrise et aucune planification dans le temps de la production minière et métallurgique ne sont envisagées en fonction des besoins de développement de la Nouvelle-Calédonie, en fonction du niveau de la ressource, en fonction des équilibres socioculturels et de la sensibilité environnementale des espaces calédoniens.



L'article 39 de la loi organique 99-209 imposait au Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières de fixer: *"Les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements"*.

Le Chapitre III.3 du SMVRM y est consacré et prévoit, à côté desdits principes directeurs, des orientations générales en vue de continuer à développer des initiatives et travaux existants dans le domaine des connaissances environnementales et de la préservation de l'environnement.

Le contenu de ce chapitre reste relativement général et, de par la nature même du Schéma Minier, son apport en terme d'encadrement juridique des projets miniers reste des plus limités.

Enfin, la contribution du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières à la protection juridique de l'environnement, en tant que document de planification et d'orientation, est également réduite en l'absence de tout document graphique matérialisant le cadre spatial du développement futur de l'activité minière.

5.1. Analyse des principes Directeurs en matière de protection de l'environnement:



Le constat qui s'impose est que les orientations définies dans le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières sont purement symboliques et apportent peu en termes de contraintes juridiques susceptibles de s'imposer aux projets miniers existants et à venir.

En effet, l'essentiel de ces orientations tend à favoriser un développement d'outils administratifs, scientifiques, techniques et financiers permettant une meilleure préservation de l'environnement.

5.1.1. Principes directeurs susceptibles d'être appréhendés dans le cadre d'un examen de compatibilité des décisions individuelles:

Un certain nombre de principes directeurs dégagés par le SMVRM présente un intérêt potentiel en terme d'encadrement juridique des projets miniers.

Cela est notamment le cas des principes tendant à:

- **Privilégier l'accès aux professionnels compétents et soucieux de l'environnement.** Toutefois, l'apport de ce principe est à relativiser dans la mesure où l'obligation pour les opérateurs miniers de justifier de capacités techniques et financières était déjà présente dans la réglementation minière (voir par exemple article 2 1° du décret n°69-598 du 10 juin 1969) mais encore celle des installations classées. L'application des meilleures techniques disponibles à chaque étape du projet pouvait également être appréhendée à travers l'exigence de justification de capacités techniques. On notera toutefois que le Schéma intègre l'exigence d'une réhabilitation progressive des sites exploités et d'une réhabilitation en fin d'activité ce qui constitue une précision et un apport notables que l'on retrouve dans le code minier.

- **Interdire les opérations minières dans les zones à intérêt supérieur:** sur ce point les décisions individuelles devront en effet être compatibles avec cette exigences. Toutefois la mise en oeuvre de ce principe directeur suppose que ces périmètres soient effectivement institués, ce sur quoi le SMVRM n'a aucune prise.

Certains des principes directeurs, bien que pertinents et de nature à contribuer à une meilleure protection de l'environnement, recoupent des obligations imposées aux opérateurs miniers et métallurgistes par la réglementation minière ou le droit des installations classées. Les principes seront de ce fait d'un apport juridique relatif:

- **Comprendre les interfaces entre les caractéristiques environnementales d'un site et son exploitation minière à l'amont du projet:** ce principe recouvre en fait l'exigence d'une étude ou d'une notice d'impact qui a été intégrée dans le nouveau code minier et existe de longue date dans la réglementation des installations classées.
- **Mise en place de plan de gestion de la biodiversité** (page 209-210) : cette exigence est une nouveauté, toutefois, dans l'absolu, elle relève des mesures compensatoires qui doivent être définies dans toute étude d'impact.

En résumé, les principes directeurs dégagés en matière de préservation de l'environnement sont classiques dans l'ensemble et exposés de manières très synthétique. L'adoption concomitante du Nouveau Code Minier rend ces principes directeurs assez redondants puisqu'ils sont désormais intégrés en grande partie à la réglementation minière à laquelle les décisions minières individuelles devront être conformes.

5.1.2. Des orientations générales sans réelle portée juridique:

Pour le reste, le Chapitre III.3. du SMVRM comprend des orientations générales constructives mais sans portée juridique.

Certaines orientations font référence à des initiatives existantes et à développer dont:

- Le développement de la recherche et des connaissances sur l'environnement calédonien. Les perspectives de développement du potentiel de la recherche dans ce domaine englobent notamment le développement de sites observatoires, la mise en place du Centre National de Recherche Technologique "Nickel et son environnement".
- La réhabilitation des sites dégradés dans le passé.

D'autres orientations tendent à inviter les administrations compétentes à renforcer et/ou adapter la réglementation, ou bien à encourager certaines dynamiques de protection de l'environnement. Tel est le cas des orientations tendant à:

- Tendre à une meilleure cohérence de la réglementation provinciale;
- Poursuivre le développement de réseaux d'aires protégées représentatifs de la diversité des milieux calédoniens;
- Evaluer et programmer le financement des opérations de réhabilitation des sites dégradés et proposer des plans pluriannuels de réhabilitation.

Ces dernières orientations ne constituent que des invitations faites aux administrations compétentes à oeuvrer dans un sens déterminé, mais sans aucune obligation. Le SMVRM n'aura ainsi pas empiété sur les compétences provinciales en matière d'environnement...

De part sa nature, l'apport juridique du Schéma de Mise en Valeur de Richesses Minières aurait pu être renforcé par l'inclusion d'un ou de documents graphiques venant matérialiser le cadre spatial du développement minier consacré par le SMVRM ainsi que celui des orientations et principes directeurs ainsi définis.

Toutefois, une telle matière fait défaut dans le SMVRM.

5.2. L'absence de documents graphiques de planification et de réel schéma de développement:

En premier lieu, comme cela était prévu à l'article 39 de la loi organique, le Schéma de Mise en Valeur des Richesse Minières comprend un recensement des zones soumises à une police spéciale. Ce recensement est a priori exhaustif et assorti d'une cartographie détaillée. Il inclut également les futurs périmètres institués dans le cadre de l'inscription des récifs coralliens au patrimoine de l'UNESCO.

Il s'agit d'un recensement qui n'institue donc en lui même aucune mesure de protection nouvelle.

D'autres données figuraient dans le SMVRM comme base de détermination des orientations définies dans ledit Schéma Minier.

Certaines de ces données lorsqu'elles figuraient dans le Schéma Minier ont été assorties d'une cartographie comme par exemple:

- les centres miniers en Nouvelle-Calédonie;
- les gîtes et indices pour certaines substances;
- les zones de présence d'amiante environnemental;
- les surfaces terrestres dégradées par l'exploitation minière;
- le cadastre minier.

Mais toutes les données pertinentes n'étaient pas assorties de cartographie.

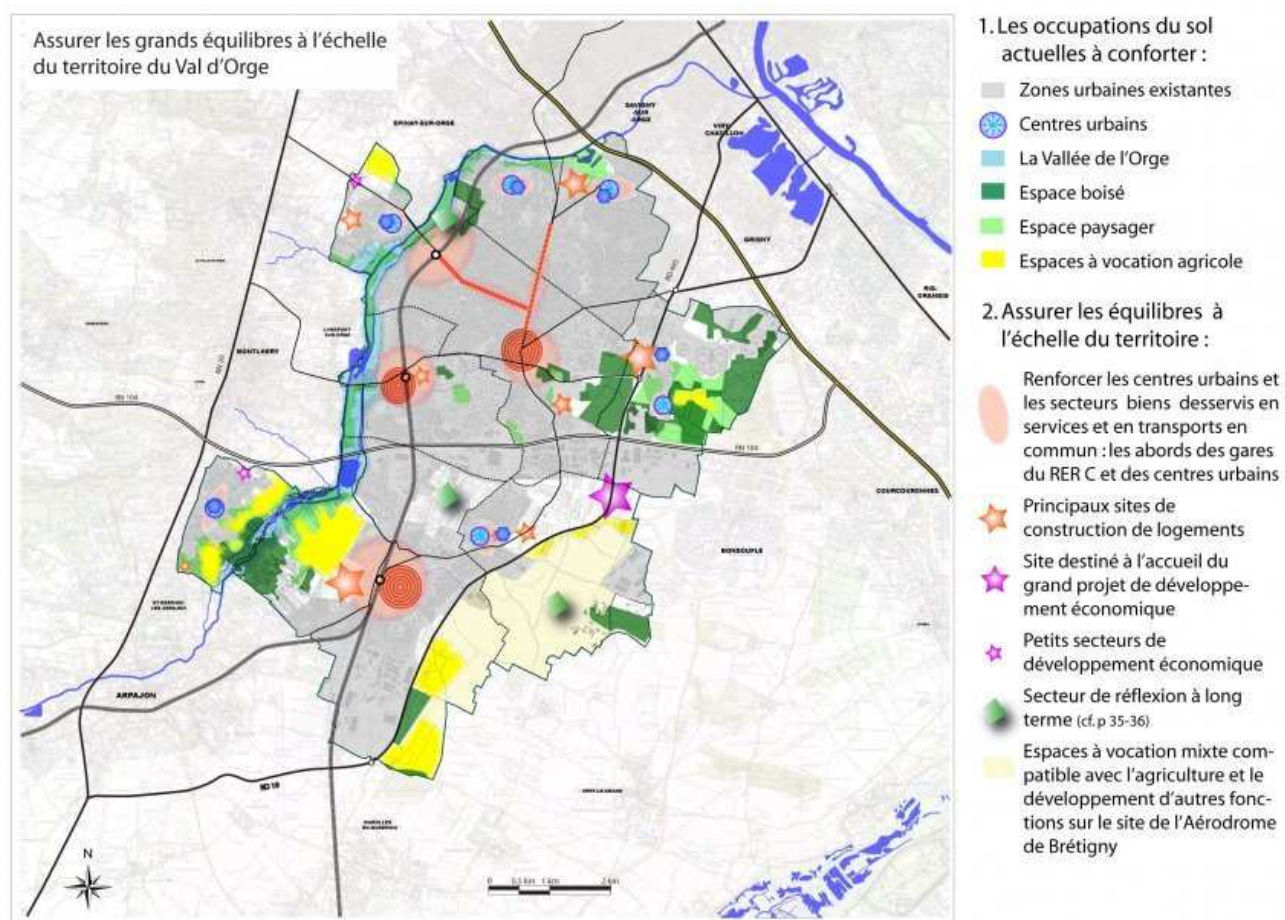
En second lieu, la vocation d'outils semblables au Schéma Minier est généralement envisagée par le législateur comme étant de permettre le recoupement de données factuelles mais encore des différentes réglementations sectorielles afin de dégager une planification et des orientations sur une thématique donnée.

Ce travail de synthèse est généralement matérialisé dans des documents graphiques qui peuvent ensuite servir de base pour guider l'élaboration des dispositions réglementaires de rang inférieur dans la hiérarchie des normes.

Ainsi, pour reprendre l'exemple des Schéma de Cohérence Territoriale existant en métropole, ces schémas d'orientation comportent généralement deux types de documents graphiques.

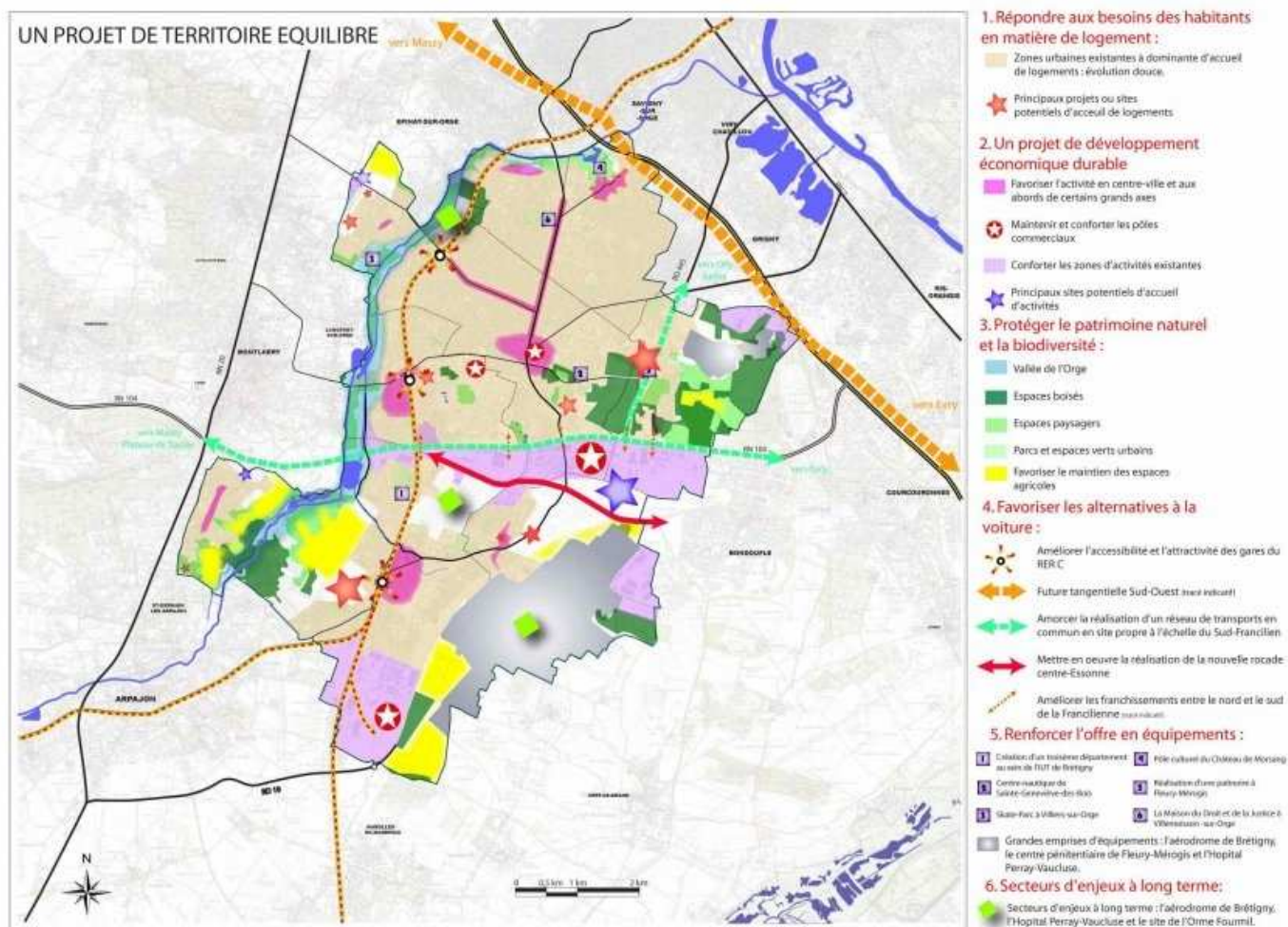
Les premiers permettent d'identifier les enjeux et les intérêts à conforter, le tout mettant en lumière les équilibres à atteindre.

Le plan ci dessous en est un exemple:

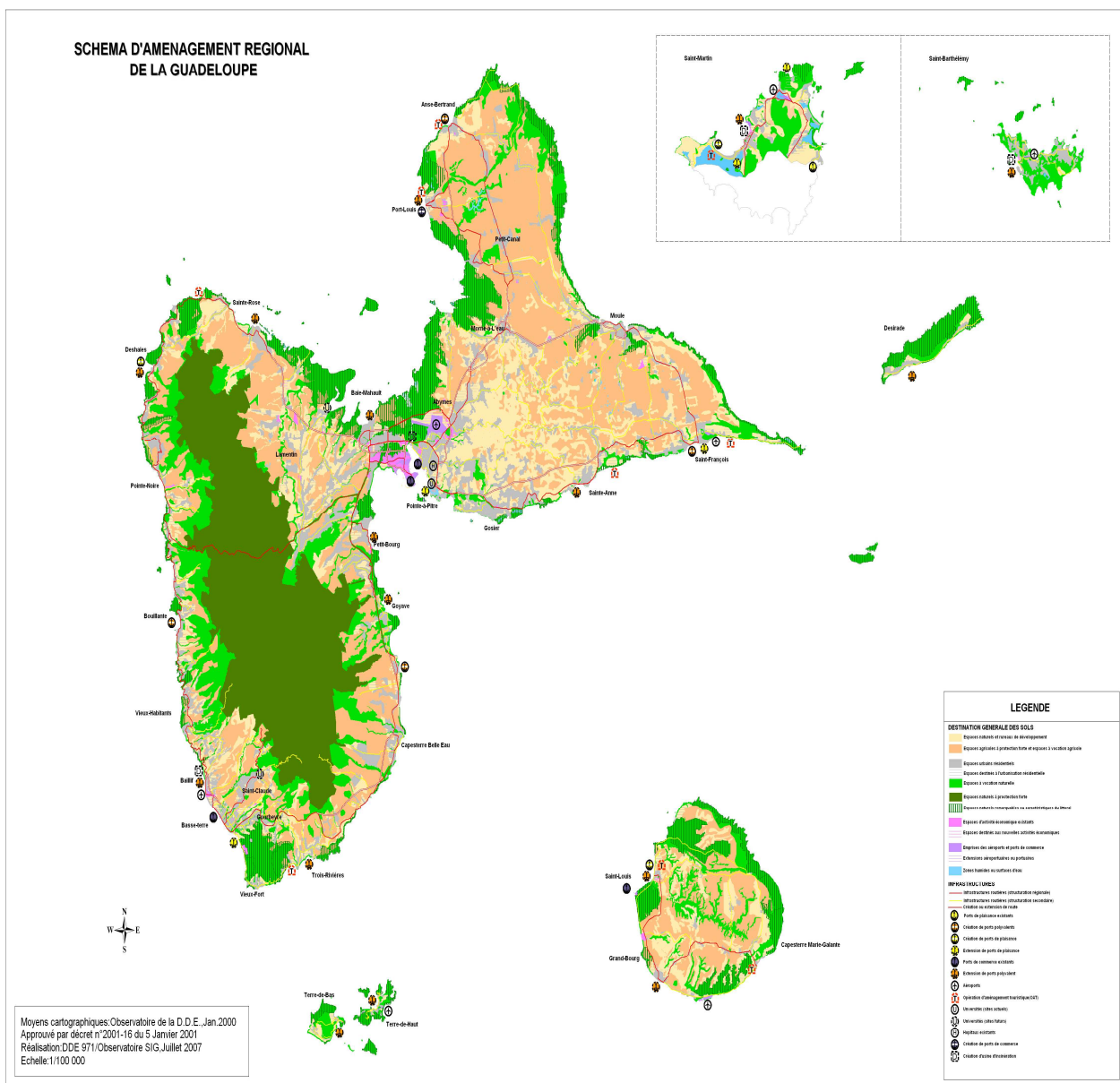


A partir de cette synthèse des données sectorielles qui permet de visualiser les équilibres à atteindre, un projet de développement est ensuite défini et sa projection spatiale cartographiée.

Le document graphique ci dessous est la résultante de la réflexion précédente.



Cette définition en deux temps d'un projet de développement à travers les documents graphiques se retrouve dans la plupart des documents d'orientation de ce type comme en atteste un autre exemple ci-dessous



Enfin l'apport des documents graphiques se retrouve dans de nombreux types de documents d'orientation comme ci-après, un Schéma de Mise en Valeur de la Mer.



CONSEIL REGIONAL DE
LA MARTINIQUE

Schéma de Mise en Valeur de la Mer
(S.M.V.M.)

Approuvé par décret du 23 Décembre 1998
(J.O. du 24 Décembre 1998)

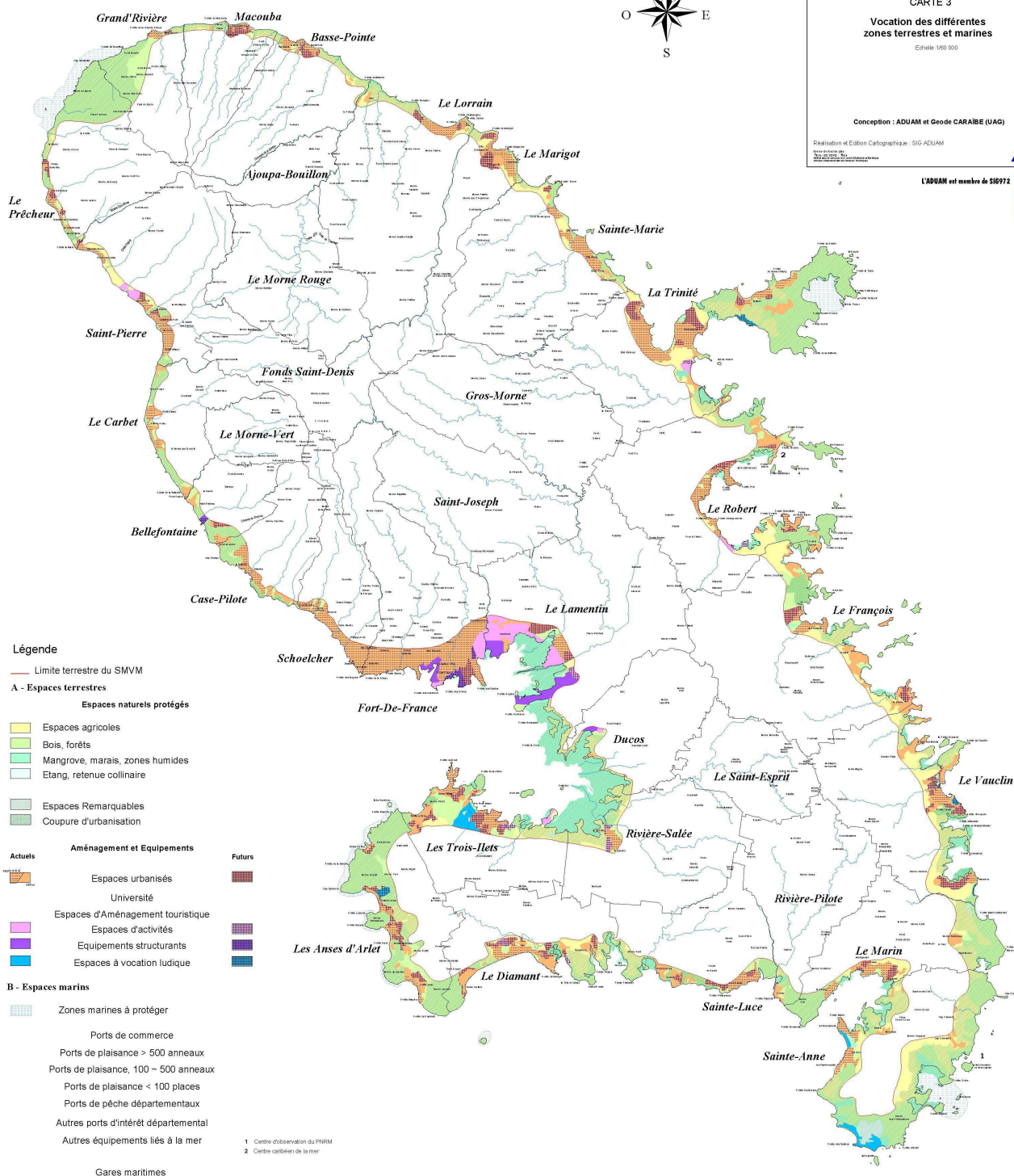
CARTE 3
Vocation des différentes
zones terrestres et marines
Echelle 1:500 000

Conception : ADUM et Geode CARAIBE (IAG)

Réalisation et Edition Cartographique : SIG ADUM



L'ADUM est membre de SIO972



Source
IGN - BD TOPO® 1984
Révisé avec le concours du Comité Général de la Martinique
Direction Départementale des Services Techniques

Edition cartographique



AGENCE D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT DE LA MARTINIQUE

Dans le cas du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières de Nouvelle-Calédonie, l'apport de documents graphiques matérialisant les orientations et principes directeurs, mais aussi les données d'inventaires fait cruellement défaut.

A cela, il sera opposé que ledit schéma n'a pas vocation à être un schéma d'aménagement et que l'utilisation de l'espace relève des problématiques d'urbanisme.

Et de fait, le SMVRM justifie l'absence de réel effort de planification par la perspective de sa mise en compatibilité future AVEC LE SCHEMA D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DE LA NOUVELLE CALEDONIE (Chapitre 1, p.44).

Dans cette logique, le Chapitre III.1 (page 198) renvoie la question de l'articulation du secteur minier avec les autres secteurs à l'adoption future du Schéma d'Aménagement et de Développement.

De même le Chapitre III.3 (page 213) renvoie également la question des stratégies de développement et de préservation du patrimoine calédonien à l'adoption future du Schéma d'Aménagement et de Développement

Toutefois, la perspective de l'élaboration du Schéma d'Aménagement et de Développement ne justifiait pas nécessairement cette absence de documents graphiques.

En premier lieu, en vertu du principe de l'indépendance des législations, les décisions individuelles en matière minière n'auront pas à être compatibles avec le Schéma d'Aménagement et de développement alors qu'elles doivent l'être avec le SMVRM.

En second lieu, outre les zones de protections spéciales, certaines données et certains enjeux du Schéma Minier méritaient d'être synthétisés sur des documents graphiques:

- les projets métallurgiques existants;
- les sites miniers exploités ou en projets;
- la localisation des gîtes susceptibles d'exploitation future;
- les zones d'exposition à l'amiante environnemental;
- les sites terrestres dégradés par l'exploitation passée;
- les sites marins dégradés par l'exploitation passée;

Ces données auraient pu être recoupées avec:

- la localisation des zones de peuplement;
- la localisation des écosystèmes sensibles;
- la localisation des zones à forte biodiversité;
- la localisation des zones présentant des risques naturels;

- la localisation du réseau hydrographique présentant des enjeux en termes de préservation de la ressource en eau.

Les principaux enjeux auraient également pu être reportés sur des documents graphiques:

- zones de concentration en minerais susceptibles de faire l'objet d'une exploitation future;
- zones dégradées faisant ou méritant de faire l'objet d'opérations de revégétalisation prioritaire;
- zones susceptibles de donner lieu à l'instauration de réserves techniques provinciales, etc.

Partant, le projet aurait pu:

- Identifier des secteurs réservés au développement minier en fonction des différents paramètres et enjeux;
- Délimiter d'autres secteurs réservés à un développement futur à court moyen et long terme de l'activité minière;
- Identifier les zones à revégétaliser en priorité;
- Identifier des zones où l'activité minière est à proscrire au regard des enjeux environnementaux et/ou humains.

En outre cette démarche ne se serait en aucun cas heurtée à une mise en cohérence du SMVRM avec le futur Schéma d'Aménagement et de Développement qui, une fois encore, **n'a pas pour objet de concourir à une articulation du développement minier avec les réglementations sectorielles, ni à guider l'édiction des décisions administratives individuelles dans le domaine minier.**

De manière certaine, le Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minières traduit une nouvelle approche du développement minier, plus respectueuse des équilibres humains et des impératifs de protection de l'environnement.

Cette dynamique ne va toutefois pas jusqu'à une inversion des paradigmes conduisant non plus à accompagner le développement minier pour en atténuer les impacts environnementaux et socioculturels, mais bien plus à faire en sorte que l'économie minière réponde à un projet de développement durable devant concourir à l'épanouissement des individus dans un environnement préservé.

Un telle approche ne relève pas de l'utopie dans un pays en construction comme la Nouvelle Calédonie, forte tout à la fois de richesses humaines et naturelles.

C'est cet enjeu que l'article 39 de la loi organique 99-209 invitait à relever.

Or le constat qui s'impose est que les données nécessaires à la construction d'un Schéma Minier s'inscrivant dans l'esprit du développement durable ont fait défaut.

L'inventaire minier n'est pas abouti, la ressource n'est pas estimée et ses perspectives de valorisation pas identifiées. De plus, le SMVRM n'appréhende pas de manière spécifique la question de la recherche et de l'exploitation des ressources en mer, dont le cadre juridique reste d'ailleurs encore flou à différents égards. Enfin aucun document graphique de synthèse ne vient illustrer les options de développement privilégiées.

L'actuel Schéma Minier fait, à cet égard, figure de document d'étape voire de simple avant-projet et il renvoie d'ailleurs, lui-même, à diverses reprises, à la nécessité de révisions futures lorsque les données pertinentes seront disponibles.

Une affaire à suivre donc, comme le sera également la procédure d'adoption du Schéma d'Aménagement et Développement sur lequel le SMVRM défausse un certain nombre de problématiques.

Pour le reste, l'essentiel des orientations dégagées dans le Schéma Minier apparaît constructif. Mais les principes directeurs en matière de préservation de l'environnement sont à relativiser en raison de leur portée générale, de leur écho dans le code minier et de la portée juridique même du Schéma de Mise en Valeur des Richesses Minier.