

SÉNAT COUTUMIER

1) Institution créée et mise en place par le Gouvernement précédent qui atteste la reconnaissance du " fait colonial " .

2) Sa fonction institutionnelle est consultative, uniquement.

3) Factuel :

- La loi organique (1999) qui donne un pouvoir législatif au Congrès du Pays.

- Loi de pays "littoral" (inique) qui ne prend pas en compte les "clans de la mer" (bafouant par la même occasion les traités internationaux signés par la France, et oubliant les lois de rejet des déchets en mer...).

- La notion de "clan" a été traduite par le législateur par le GDPL (Groupement D'intérêts Particulier Local) pour les personnes qui dépendent du statut de droit particulier puissent être associés au développement économique.

- L'inscription des délibérations à l'ordre du jour dépend du Président du Congrès (qui y inscrit que ce qu'il juge utile...donc, par exemple, le code de l'Environnement NC, prévu par l'art 213 de la loi organique, n'est toujours pas d'actualité depuis 1999 !)

- L'institution sénatoriale coutumière assiste impuissante à une "re-colonisation" par le pouvoir en place (RPCR).

4) Demande :

Dans le cadre de la souveraineté partagée et, à l'image du Sénat National qui contrôle l'Assemblée Nationale, il serait souhaitable que le Sénat coutumier soit doté d'un pouvoir " délibérateur " pour la réussite du processus en cours.

5) Témoins :

- Les scientifiques et universitaires présents à cette conférence internationale,

- L'État par les ministères et les députés représentés,

- L'UNESCO, parrain et saisi par l'État (en janvier 2002) d'une demande d'inscription sur la liste du Patrimoine Mondial pour les récifs coralliens et des écosystèmes associés de la Nouvelle-Calédonie,

- Les " peuples de la mer " du monde entier.

6) Besoins :

Moyens : assistance technique, juridique et budgétaire

7) Proposition :

Préambule du code de l'Environnement NC

1 - Institutionnaliser l'Environnement calédonien

L'environnement ... Droit, technique et opinion publique.

Par finalité, le droit de l'environnement est appelé à devenir un droit de l'Homme voire un droit de l'Humanité. C'est tout simplement le droit à pouvoir vivre dans un milieu sain sans que l'avenir des générations futures soit irrémédiablement compromis. Cette perspective peut apparaître irréaliste mais elle est fondée sur une solide réalité: Le droit de l'Environnement est une construction imposante composée de strates de droit jurisprudentiel, de droit législatif, de droit réglementaire, de droit national, européen et international. Par ailleurs, "il n'est point de branche nouvelle du droit qui se crée pour rien".

Il faut retenir que la "vague des traités et résolutions" internationaux (plus de 300 traités multilatéraux s'ajoutant à plus de 900 traités bilatéraux) contribue fortement à la genèse et à l'évolution de ce droit de l'environnement qui par définition est de portée transfrontalière. Comme le nuage de Tchernobyl.

Par nature, le droit de l'environnement est fortement influencé par la technique et la science. Pour s'exprimer et s'appliquer, ce droit a besoin de la norme et de l'expertise scientifique mais il doit aussi intégrer les facteurs humains, sociaux et culturels selon la logique d'un droit pour l'Homme. La pluridisciplinarité est une contrainte qui rend cette branche du droit complexe même si des approches méthodologiques (dit systémiques) veulent rationaliser, simplifier et globaliser les normes juridiques.

À l'image de la nature qui nous environne, l'environnement est un domaine dont les contours et les ensembles sont en perpétuelle mouvance. C'est donc juridiquement un objet qui ne se laisse pas cerner facilement.

On considère que l'opinion est factrice et créatrice de droit car elle a toujours été l'élément déterminant ou déclenchant dans de grandes affaires environnementales qui ont animé ou marqué le débat public. Au point que la pression de cette opinion soit parfois plus efficace que la démarche entreprise par les partis politiques. Ce qui pourrait induire l'idée que la pensée environnementale soit réfractaire à la hiérarchie d'un appareil politique. En fait, l'environnement intégrant les mille facettes du milieu vivant, y compris l'homme, est un droit de regard "horizontal" sur un nombre quasiment illimité de domaines, de sujets ou de liens qui s'accommode mal de la vision "verticale" par objet ou par doctrine de la démarche politique.

L'écologie, vecteur historique de la contestation environnementale, s'occupe du vivant mais pas de l'homme. La politique est un combat d'opinion et par essence se préoccupe de l'homme. L'environnement intègre les deux : c'est l'homme et ce qui l'entoure qui sont en conflit d'intérêts.

L'environnement politique au service d'une politique de l'environnement : C'est l'objet du débat public calédonien pour l'environnement.

Le paradoxe environnemental calédonien

L'Environnement calédonien est riche mais prétendre évaluer de cette richesse uniquement par l'expression du PIB (Produit Intérieur Brut), par le niveau de l'emploi, par l'indice d'activité économique revient à sous-évaluer la valeur patrimoniale de l'environnement calédonien. Les

critères d'évaluation économiques sont importants mais pas exclusifs car ils ont comme défaut de ne s'intéresser qu'aux aspects économiquement quantifiables.

Si l'on peut estimer la réserve minière, on ne pourra pas calculer le prix du lagon qui a pourtant un intérêt économique. Si les projets industriels génèrent des emplois, on ne comptabilise pas l'état du stock calédonien ni l'épuisement de la ressource.

Il faut comprendre que valeur marchande et utilité sociale ne se confondent pas. Il faut aussi entendre que "le niveau éducatif et sanitaire, la capacité de chacun à pouvoir faire entendre sa voix et influencer sur les décisions prises, l'absence de discriminations et d'exclusions, la façon dont est répartie la richesse ont autant d'importance que le niveau du PIB".(ONU, Commission de Développement).

Ainsi cadre de vie, nature, qualité de vie, emplois environnementaux font partie du vocabulaire environnemental et ces notions, ici limitées pour l'exemple, ont toutes une traduction juridique. Le droit de l'environnement calédonien porte en lui les fondements d'un projet de société.

L'Environnement calédonien est riche mais il est mal évalué et mal valorisé.

Le cadre législatif environnemental de la Nouvelle-Calédonie

En Nouvelle-Calédonie, la protection de l'environnement est une compétence provinciale en raison de sa non attribution à l'Etat ou au territoire (art. 7 de la loi référendaire du 9 novembre 1988). Un arrêté du Haut-Commissaire du 15 décembre 1989 a opéré le transfert de compétence aux provinces.

Les dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 prévoient par son article 213 la création au niveau territorial d'un "comité consultatif de l'environnement comprenant notamment des représentants de l'Etat, du gouvernement, des provinces et des communes. Une délibération du Congrès en précise la composition, le fonctionnement et les attributions".

Ces dispositions ne sont pas utilisées.

En fin avec le Code de l'Environnement dont les dernières mises à jour datent de février 2002, la Nouvelle-Calédonie dispose d'un socle juridique de référence substantiel et moderne qu'il est possible d'adapter aux spécificités et priorités locales.

Pour reprendre l'expression d'un juriste éminent, "la réalité juridique (calédonienne) est complexe et génératrice de dysfonctionnements et d'incertitudes". L'opacité de ce cadre juridique, inexploitable pour le non-spécialiste, contredit l'esprit de la loi de démocratie de proximité.

Une politique de l'environnement calédonien

En politique comme en droit, il est possible de tout dire.

Transférer par défaut des compétences est ad minima une singularité. Si la légalité juridique de cet

acte n'est pas contestable, la décision prise se caractérise comme un non-sens politique : La Nouvelle-Calédonie n'a pas une politique de l'environnement mais trois c'est-à-dire une par Province. C'est d'une certaine façon prétendre que les problèmes environnementaux dépendent des limites administratives.

Une telle disposition a pour conséquence que les mesures réglementaires relevant de l'environnement prises par les Provinces laissent apparaître une grande disparité dans les trains de décisions adoptées. Et le volume de la réglementation adoptée ne peut être assimilé à l'élaboration d'une politique : L'harmonisation des réglementations environnementales provinciales vue comme le critère premier d'une politique à l'échelle du Pays n'est pas à l'ordre du jour.

Concernant la dénomination de plus de cent commissions, comités, observatoires ou conseils internes désignés par le Congrès pour gérer les affaires communes à l'ensemble du Pays, il n'apparaît rien sur l'Environnement.

Une tâche fondamentale pour l'intérêt du pays est la constitution d'un code de l'environnement calédonien.

Bien que le respect des accords n'implique pas l'immobilisme législatif, le pragmatisme invite à être prudent. C'est donc d'une interprétation littérale qu'est issue cette proposition de confier communément aux trois Provinces la responsabilité d'une politique environnementale à l'échelle du Pays. Pour ce faire, un cadre juridique innovant agissant dans une structure administrative nouvelle et indépendante est le principe de travail qui est apparu à la hauteur de cette noble ambition pour la Nouvelle-Calédonie.

Inscrire l'environnement calédonien dans notre Droit est en soi un projet de société.
L'innovation législative doit déborder la sclérose parlementaire sur ce thème fondamental.

2 - Projet de délibération portant création d'un Comité Consultatif Calédonien pour l'Environnement

(En bleu le texte proposé - en noir explication des options)

Création du Comité Consultatif Calédonien pour l'Environnement

Article 1

Il est créé un comité consultatif pour l'environnement, autorité administrative indépendante dénommée Comité Consultatif Calédonien pour l'Environnement (3CE).

Commentaires sur l'Article 1 proposé :

La mise en place d'un cadre institutionnel, indépendant pour s'adapter sans contrainte extérieure à la réalisation de son objet, est la première préoccupation que porte cette proposition. Protéger cette indépendance des inféodations rendues possibles compte tenu de l'étendue des domaines abordés est de la responsabilité de l'ensemble des membres d'un Collège dont la crédibilité découle de son

"obligation de mettre en lumière des pratiques contraires à l'intérêt public".

La deuxième préoccupation, issue du principe d'efficacité, est d'attribuer à cette entité des pouvoirs rendant crédible son autorité. Ce pouvoir est essentiellement fondé sur le droit et l'obligation de communication et d'information au public (pouvoir d'émettre des avis rendus publics, pouvoir de formuler des propositions ou des recommandations, pouvoir d'injonction).

La troisième préoccupation est de favoriser une collégialité voire une "complicité" inter et pluridisciplinaire pour faire la synthèse de ce qui est raisonnablement possible entre l'exigence politique et la contrainte scientifique ou technique.

Le modèle proposé est innovant mais pas nouveau : Il s'agit de l'Autorité administrative Indépendante. À la différence des pratiques anglo-saxonnes où les pouvoirs de régulation sectoriels peuvent être confiés à des autorités administratives déléguées, l'insertion dans l'ordre administratif et constitutionnel français des autorités administratives indépendantes (AAI) est une réponse administrative reconnue (il y a une quarantaine d'AAI : CNIL, COB, etc.) lorsqu'il convient d'assurer la régulation d'un secteur sensible ou lorsqu'il faut garantir la mise en œuvre d'une innovation législative. C'est ce deuxième critère qui prévaut.

Une Autorité Administrative Indépendante n'est pas un mode d'administration commun. C'est une autorité appartenant à l'administration mais autonome et non soumise au contrôle hiérarchique (mais soumise au contrôle juridictionnel). La finalité d'une AAI est d'être garante de l'impartialité de la puissance publique et de permettre une évaluation pluridisciplinaire du domaine où elle a autorité. Le Conseil d'Etat a même estimé qu'une AAI a "obligation d'agir lorsqu'il y va de la réalisation de sa mission" tout en restant susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux. Enfin, une AAI n'ayant pas de personnalité juridique, c'est au nom des Provinces qu'une telle entité agit.

Composition du 3CE

Article 2

Le 3CE est composé de 18 membres. Outre son président et son vice-président, il comprend :

1. Un représentant de l'Etat désigné par le Haut-Commissaire de la République.
2. Un membre qualifié désigné par la Province des Iles
3. Un représentant des associations de protection de l'environnement agréées proposé par la Province des Iles.
4. Un membre qualifié désigné par la Province Nord
5. Un représentant des associations de protection de l'environnement agréées proposé par la Province Nord
6. Un membre qualifié désigné par la Province Sud
7. Un représentant des associations de protection de l'environnement agréées proposé par la Province Sud
8. Un représentant qualifié du Sénat Coutumier
9. Un représentant des associations de protection de l'environnement agréées proposé par le Sénat

Coutumier.

10. Un représentant du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie

11. Deux élus des communes sur proposition des associations représentatives des élus concernés.

12. Un représentant des associations de consommateurs et des usagers.

13. Une personnalité qualifiée dans les techniques de l'Environnement.

14. Une personnalité qualifiée dans le droit de l'environnement et le droit administratif

Dans l'article 2, la constitution du collège proposé veut répondre au triple impératif d'associer le droit de regard des Provinces en matière environnementale, l'aspiration de l'opinion publique exprimée par les associations de protection de l'environnement agréées et la pertinence technique ou scientifique. La collégialité des décisions est une règle. Cette collégialité, élément fort de l'indépendance du 3CE, est animée par les Présidents de Province ou leurs représentants.

Missions générales du Comité Consultatif Calédonien pour l'Environnement

Article 3

Le 3CE est chargé, sur tout sujet ou projet ayant trait à l'Environnement, d'une mission générale et permanente :

- * de communication impartiale, systématique et objective vers le public,
- * d'observation, de documentation, de régulation, de législation et d'information dans tous les domaines de l'Environnement
- * de proposition, conseil, médiation ou d'intercession dans tous les domaines de l'Environnement.
- * de prestations d'études environnementales pour le compte de la Nouvelle-Calédonie
- * de coordination avec les projets d'études et de réglementations provinciales

En outre, le 3CE a une obligation de communication au public de tous les aspects environnementaux intéressant la Nouvelle-Calédonie, en particulier ceux concernant la pollution et ses effets sur l'environnement et la santé.

Le 3CE est chargé de veiller au respect de l'information et de la participation du public ou des citoyens au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La participation du public peut prendre la forme d'un débat public. Celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet. Le 3CE a également pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public.

En liaison avec l'ensemble des services ou commissions ou organismes compétents, des personnes techniquement ou professionnellement qualifiées, internes ou externes à la Nouvelle-Calédonie, le 3CE a pour mission d'orienter la politique environnementale de la Nouvelle-Calédonie, de contribuer à élaborer la législation environnementale de la Nouvelle-Calédonie, de participer à l'élaboration des mesures réglementaires de protection et de préservation de l'environnement, de

dresser un inventaire du patrimoine du Pays, de proposer en relation avec les services ou organismes concernés les priorités de la politique environnementale de la Nouvelle-Calédonie, de présenter un rapport d'orientation et d'activité annuel.

Le 3CE à toute liberté pour consulter les compétences ou consulter toute autorité, administration, personnalité pour toute question relative à l'objet de cette dernière.

Le 3CE participe à l'aménagement de la fiscalité visant à financer son propre fonctionnement et les actions environnementales définies.

Le 3CE a pour mission de répondre aux besoins de médiations dans le domaine de l'Environnement tel que défini dans le code de l'Environnement tant auprès des citoyens que des administrations.

Dans l'article 3...

La Loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité traite dans son article 134 des conditions dans lesquelles doit s'organiser la "participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire" (chapitre I° du titre II du livre I° du code de l'environnement)

L'esprit de la Loi est d'informer le public. Il faut savoir que fondamentalement toute personne a le droit d'être informée sur les effets qui peuvent être préjudiciables sur leur santé et que la liberté d'accès à l'information relative à l'environnement fait l'objet d'un chapitre du code de l'environnement.

Règles générales applicables aux mandats du 3CE

Article 4

Les membres du collège sont choisis en fonction de leur expérience professionnelle ou de leur expertise. Il n'y a pas d'obligation à se consacrer à plein temps au mandat. Les rémunérations sont fixées en fonction du temps de travail et en coordination avec le directeur des services.

Les membres du collège y compris les membres de la Présidence et le Directeur sont astreints à une déclaration d'intérêts. Tous les membres du 3CE intéressés à une opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent participer à un débat ou à une procédure de concertation se rapportant à cette opération. Ils sont tenus à une obligation de réserve et de confidentialité. Ils renoncent à leurs mandats électifs. Ils peuvent être reconnus pénalement responsables en cas de manquement à ces règles.

Les règles d'incompatibilité sont fixées lors de la première séance plénière du 3CE. Ces règles s'appliquent à tous les membres du 3CE.

Dans l'article 4...

Cet article défend les principes de la compétence des membres du collège donnant la priorité à l'expérience professionnelle et à l'expertise mais associé à un régime clair d'incompatibilités.

Les membres sont irrévocables pour que leur indépendance soit garantie mais ils doivent répondre pénalement de leurs actions.

Ces principes sont inspirés de ceux constituant les caractères communs des Autorités Administratives Indépendantes.

Présidence du 3CE

Article 5

Il est institué une présidence collégiale et tournante assurée successivement pour une durée de deux ans par les Présidents de Province.

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie désigne en Assemblée la première puis la deuxième présidence par tirage au sort, établissant ainsi l'ordre définitif de succession des présidences et des vice-présidences.

Le président, le premier vice-président et le deuxième vice-président assurent leurs fonctions de manière collégiale.

Les fonctions principales de la Présidence sont :

- * Fixer les grandes orientations de la politique environnementale
- * Définir les missions et les objectifs généraux et rédiger le rapport d'orientation
- * Organiser le fonctionnement de la collégialité
- * Garantir l'indépendance de cette autorité
- * Veiller au respect des règles de déontologie s'imposant à tous les membres du collège
- * Désigner à l'unanimité le Directeur des Missions.
- * Désigner les membres du collège ressortant de leur Province respective

Le président en exercice du 3CE est ordonnateur secondaire des dépenses. Il n'a pas autorité sur les services.

Dans l'article 5, la collégialité est un élément fort de l'indépendance d'une AAI. Cette collégialité est le propre de la fonction de la Présidence. Les décisions prises par la Présidence sont validées avec l'avis technique du Directeur des Missions.

Fonctions du directeur des missions

Article 6

Le Directeur des missions est une personnalité hautement qualifiée dans les sciences et techniques de l'Environnement. Il est la caution technique et scientifique du 3CE.

Il est désigné à l'unanimité par la Présidence du 3CE pour une première durée de un an prolongée d'une durée de 6 ans non renouvelable. Au terme de cette première durée, son mandat est prolongé à l'unanimité de la Présidence et devient irrévocable sauf en cas de manquement aux obligations

définies à l'article 4. En cas de défaut de majorité dans la Présidence, le Directeur des missions est désigné par l'ensemble des membres du collège et de la Présidence à la majorité du vote effectué à bulletin secret.

Le cas échéant, il doit renoncer à tous ses mandats électifs.

Il exerce ses fonctions à plein temps et il est rémunéré.

Il conseille les Présidents dans leurs fonctions.

Il a une capacité d'expertise dans les domaines environnementaux selon les critères de procédure stricte, de transparence, de publicité des avis.

Il a capacité à évaluation pluridisciplinaire et à conduire ou superviser des audits environnementaux normalisés.

Il organise et oriente les travaux des membres du collège ou des sections spécialisées définies selon ses orientations.

Il a autorité sur les services et les membres du Collège hormis la Présidence. Il définit le règlement intérieur.

Il est ordonnateur des dépenses.

Il est tenu de dénoncer, dès qu'il en a connaissance, toute risque ou situation de prise d'intérêt ou d'inféodation dans la conduite des actions entreprises par le 3CE. Sa responsabilité pénale peut être engagée en cas de manquement.

Dans l'article 6...

Le Directeur des Missions est la caution technique des avis exprimés par le 3CE.

Il est associé obligatoirement à tous les débats et ses avis sont enregistrés.

Il a autorité technique sur tous les membres du collège.

Règles applicables aux mandats des membres du collège

Article 7

Hormis les mandats de la Présidence, la durée du mandat des membres du collège est fixée à 5 ans non renouvelable.

Les mandats des membres du collège sont irrévocables sauf en cas de manquements aux obligations définies à l'article 4. Dans ce cas, l'exclusion du collège est décidée par le Directeur des Missions qui dispose d'un pouvoir disciplinaire.

Règles statutaires du 3CE

Article 8

Le 3CE est une autorité morale dans le domaine de l'Environnement.

Le 3CE n'est pas soumis au contrôle hiérarchique mais au contrôle juridictionnel.

Il a obligation de répondre à toute demande d'audition du Congrès. Il est soumis à des évaluations périodiques par les offices parlementaires dont les conclusions peuvent être publiées.

Le réexamen du bien fondé de son maintien ou de la prolongation de sa mission ou de son évolution statutaire se fera dans 15 ans.

Attributions du 3CE

Article 9

Les membres du 3CE ne reçoivent aucune instruction émanant d'autorités extérieures.

Le 3CE dispose d'un pouvoir de consultation obligatoire et systématique ou de contrôle sur tous les projets pouvant avoir un impact significatif pour l'environnement, d'un droit de consultation systématique et obligatoire dans les domaines législatifs et réglementaires concernant l'Environnement, d'un pouvoir d'investigation dans le cadre de ses missions.

Le 3CE peut se voir attribuer dans certains domaines des pouvoirs d'autorisation ou d'agrément.

Il a pouvoir de formuler des avis ou des critiques.

Il a un pouvoir d'injonction auprès de toute autorité ou organisme privé ou public.

Le 3CE a le pouvoir d'organiser toute communication ou information utile et nécessaire à la réalisation de ses objectifs.

Règles de fonctionnement du 3CE

Article 10

Le 3CE peut bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires en position d'activité. Il peut recruter des agents contractuels pour les besoins de son fonctionnement. Ce recrutement se fait sous l'autorité exclusive du Directeur des missions.

Les crédits nécessaires au fonctionnement du 3CE sont inscrits au budget général du Territoire. Pour garantir son indépendance, le budget de fonctionnement du 3CE bénéficie d'une clause d'individualisation budgétaire.

Le contrôle des dépenses engagées est applicable aux dépenses du 3CE qui doit publier ses comptes chaque année. Ces informations sont communicables sans opposition au public.

Le 3CE établit chaque année un rapport rendant compte de son activité ainsi qu'un rapport

d'orientation . Ce rapport est publié au Journal Officiel de la Nouvelle-Calédonie et fait l'objet d'une communication aux médias de l'audiovisuel et de la presse écrite.

Le 3CE se réunit tous les deux mois en assemblée plénière.

L'ordre du jour est établi par la Présidence en relation avec le Directeur des Missions. Cet ordre du jour fait l'objet d'une communication au public.

... (autres textes à définir)