

Master II Droit de l'environnement de l'Université Paris-Saclay



Rapport de stage

Réalisé par

ANDREADAKIS Alexia

Sous la direction de :

RIGAL-CASTA Andrée (Avocat au Barreau de Paris)

&

RANTIEN Caroline (Représentante de l'ADEME Nouvelle-Calédonie)

Année Universitaire 2018-2019

Présentation de l'ADEME Nouvelle-Calédonie

L'ADEME, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

Elle participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable en accompagnant à la fois les entreprises, les collectivités locales, les pouvoirs publics et le grand public avec son expertise dans ces domaines.

Pour cela l'Agence aide au financement de projets relatifs à la gestion des déchets, l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables, la transition vers l'économie circulaire et la lutte contre le gaspillage alimentaire.

L'ADEME est constituée de :

- 1 siège en France métropole à Angers
- 17 directions régionales à la fois sur le territoire métropolitain et dans les départements d'outre-mer
- Trois représentations territoriales en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

J'ai réalisé mon stage au sein de la représentation territoriale de Nouvelle-Calédonie au sein d'une équipe de trois personnes réunissant :

- Caroline RANTIEN, Représentante territoriale en Nouvelle-Calédonie qui pilote l'ensemble de l'équipe et crée le liant entre les différentes missions tout en assurant la représentation de l'ADEME au sein du territoire de la Nouvelle-Calédonie.
- Clément DEROUINEAU, Chargé de mission « énergie » spécialisé dans le développement des énergies renouvelables, maîtrise de l'énergie et écomobilité.
- Elise TILLY, Chargée de mission « environnement » spécialisée dans le domaine des déchets et de l'économie circulaire.

L'ADEME Nouvelle-Calédonie (NC) agit sur l'ensemble du territoire de Nouvelle-Calédonie et possède différents partenariats avec les acteurs locaux. En effet, l'ADEME est associée à l'Agence Calédonienne de l'Energie pour subventionner des projets relatifs aux thématiques de

l'énergie et possède également un partenariat sur l'environnement avec les différentes provinces : la Province Nord, la Province Sud et la Province des îles Loyauté afin d'accompagner financièrement l'ensemble des projets sur la thématique « déchet ».

Bien que l'ADEME couvre l'ensemble du territoire par ses actions, étant implantée à Nouméa en Province Sud son rayonnement est plus important dans cette province que sur le reste du territoire.

La mission qui m'était attribuée était d'identifier les freins et les leviers pour développer la méthanisation sur le territoire, un sujet à l'interface entre les deux thématiques majeures traitées que sont l'énergie et la gestion des déchets.

L'équipe étant restreinte, les échanges étaient fréquents et se sont organisés de manière spontanée. Etant située dans le même bureau que mes collègues Elise TILLY et Clément DEROUINEAU nous échangeons régulièrement sur l'ensemble des sujets traités. Les échanges avec Caroline RANTIEN étaient tout aussi fréquents et permettaient un suivi quotidien.

De plus, tous les mois, une réunion d'équipe était organisée afin de faire un point sur la régie, les points administratifs, les actualités de chacun et d'autres points divers.

Bien que concentrée sur une mission précise, j'ai été impliquée à différents projets annexes tels que l'élaboration du cahier des charges d'une étude sur la diversification économique à soutenabilité forte en Nouvelle-Calédonie ou encore la finalisation du rapport d'activité de l'ADEME Nouvelle-Calédonie. J'ai également eu l'occasion de participer au colloque sur la gestion des déchets dans le Pacifique francophone qui a été organisé sur trois jours conjointement avec les partenaires de l'ADEME de Polynésie française et qui a permis un échange sur cette thématique entre les acteurs de Polynésie française, de Nouvelle-Calédonie et de Wallis et Futuna.

Retour d'expérience

- *La découverte de nouvelles cultures*

Le terrain d'étude que représente la Nouvelle-Calédonie a donné une autre dimension au travail effectué et a demandé une grande capacité d'adaptation. En effet, même si la Nouvelle-Calédonie appartient à la République française, l'organisation des acteurs institutionnels et juridiques et la culture locale sont très distinctes de celles connues en France métropolitaine. En effet, la culture Kanak a été une découverte majeure lors de ce stage tout comme celle de Wallis et Futuna. J'ai ainsi pu découvrir les uniques royaumes présents au sein de la République française et la place importante de la chefferie coutumière dans l'ensemble des domaines. La rencontre avec le Premier ministre coutumier chargé de la protection de l'environnement à Wallis et Futuna restera particulièrement marquante.

- *Une expertise nouvelle*

Ce stage en Nouvelle-Calédonie a été professionnellement très enrichissant du fait de la diversité des missions abordées. J'ai pu travailler sur le potentiel de développement de la méthanisation sur le territoire, un sujet à l'interface entre deux grandes thématiques environnementales : l'énergie et les déchets. J'ai donc pu développer une nouvelle expertise sur ces dernières.

- *Une intégration complète à l'équipe et aux missions de l'ADEME Nouvelle-Calédonie*

L'équipe de l'ADEME Nouvelle-Calédonie m'a accueillie et associée à la majeure partie des sujets collectifs à traiter et aux grands événements comme le colloque sur la gestion des déchets dans le Pacifique, organisé début juillet par l'ADEME qui a traité de la valorisation énergétique des biodéchets et durant lequel j'ai pu réaliser une présentation. J'ai également pu suivre l'ensemble des réunions d'équipe qui m'ont permis de me familiariser avec certains sujets administratifs et avec le fonctionnement de la structure ADEME.

- *Une méthode entre le terrain et le bureau au contact de la réalité des territoires*

Afin de remplir l'ensemble des objectifs relatifs à ma mission, j'ai réalisé plus de 55 entretiens avec différents acteurs¹ du territoire. J'ai également réalisé des déplacements en Province Nord sur la côte est et ouest pour rencontrer les différents acteurs locaux afin d'appréhender au mieux les réalités territoriales. Enfin, j'ai eu la chance de réaliser une mission à Wallis et Futuna, un territoire particulièrement intéressé pour développer une unité expérimentale de méthanisation, afin d'étendre mon diagnostic.

- *Un travail en autonomie encadré*

Un point fort de ce stage a été ma liberté d'action tout en étant bien encadrée par Caroline RANTIEN. Les objectifs de mes missions étaient fixés et clairs, la méthode à appliquer également. J'ai pu m'organiser librement pour les remplir et les moduler en fonction de mes retours d'expérience et des points réguliers que j'effectuais avec ma tutrice.

- *L'organisation d'évènements*

Mon stage s'est conclu par l'organisation de deux restitutions :

- en Province Sud (Nouméa)
- en Province Nord (Koné)

Deux types de restitutions ont été choisis : une **restitution collaborative** en Province Sud permettant, à la fois, des échanges sur le sujet de la méthanisation (table ronde) et une collecte des informations sur les possibilités de montage d'une unité pilote² (ateliers) et une **restitution de transmission** d'informations suivie d'un débat avec les acteurs présents en Province Nord. Pour ma part, cela m'a permis de prendre conscience de l'ensemble du travail afférant à l'organisation d'une restitution collaborative.

¹ Collectivités/institutions, associations, entreprises.

² Dans le but de créer des synergies entre les acteurs.

Mémoire

Analyse de l'impact du cadre juridique de la Nouvelle-Calédonie sur le développement d'une filière touchant les notions de transition énergétique et d'économie circulaire.

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire.

Remerciements

A **Caroline RANTIEN**, Représentante de l'ADEME Nouvelle-Calédonie, ma tutrice, pour m'avoir accueillie chaleureusement dans son équipe et m'avoir soutenue durant toute la durée de mon stage, pour son écoute, sa disponibilité, sa qualité de réflexion et son dynamisme.

A **Elise TILLY** et **Clément DEROUINEAU**, respectivement Chargée de mission environnement et Chargé de mission énergie à l'ADEME Nouvelle-Calédonie pour leur patience, leurs explications claires et détaillées et leur disponibilité.

A l'ensemble des acteurs avec qui j'ai pu échanger pour leur disponibilité et leur aide.

Enfin, merci à toute **l'équipe pédagogique** du Master 2 droit de l'environnement pour leur enseignement tout au long de cette année qui m'ont permis de mieux appréhender l'univers du droit de l'environnement.

Résumé

Ce mémoire porte sur l'analyse de l'impact du cadre juridique de la Nouvelle-Calédonie sur le développement d'une filière durable comme la méthanisation touchant deux notions clés de la transition écologique : la transition énergétique et l'économie circulaire.

L'objectif de ce mémoire est ainsi de clarifier la législation relative à la filière de la méthanisation en Nouvelle-Calédonie et de mettre en évidence les freins réglementaires pour son développement et les leviers pour les résoudre tout en entamant une réflexion sur la pertinence des cadres portant la transition écologique au sein du territoire.

Une comparaison avec le cadre juridique de France métropolitaine est souvent adoptée comme fil conducteur pour proposer un matériel de réflexion.

Liste des abréviations et sigles

ACE : Agence Calédonienne de l'Energie

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie

CIVE : Cultures Intermédiaires à Visée Energétique

CSP : Calédonienne des Services Publics

DDR : Direction du Développement Rural

DENV : Direction de l'Environnement

DGPR : Direction Générale de la Prévention des Risques

DIMENC : Direction de l'Industrie des Mines et de l'Energie

FREC : Feuille de Route Economie Circulaire

GES : Gaz à Effet de Serre

GMS : Grandes et Moyennes Surfaces

ICPE : Installations Classées pour la Protection de l'Environnement

ISDND : Installation de Stockage de Déchets non Dangereux

NC : Nouvelle-Calédonie

OMI : Organisation Maritime Internationale

PIL : Province des îles Loyauté

PN : Province Nord

PPE : Programmation Pluriannuelle de l'Energie

PPI : Programmation Pluriannuelle des Investissements

PS : Province Sud

REOM : Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères

REP : Responsabilité Elargie des Producteurs

SIVAP : Service d'Inspection Vétérinaire, Alimentaire et Phytosanitaire

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Egalité des Territoires

SRCAE : Schéma Régional Climat Air Energie

STENC : Schéma pour la Transition Energétique de Nouvelle-Calédonie

TAP : Taxe de soutien aux Actions de lutte contre les Pollutions

TGAP : Taxe Générale sur les Activités Polluantes

ZEE : Zone Economique Exclusive

Table des illustrations

Figure 1 : Rubrique 2781 de la nomenclature ICPE relative aux installations de méthanisation en France métropolitaine.....	36
Figure 2 : Rubrique 2781 de la nomenclature relative aux installations de méthanisation de la Province Sud.	37
Figure 3 : Rubrique 2781 de la nomenclature relative aux installations de méthanisation de la Province Nord.	37
Figure 4 : La rubrique 2910 de la nomenclature ICPE.....	39
Figure 5 : Les objectifs initiaux de développement des filières renouvelables pour la Grande terre.....	49
Figure 6 : Les objectifs de développement des filières renouvelables pour les îles Loyauté..	49
Figure 7 : Carte de la Nouvelle-Calédonie et découpage provincial.....	77

Table des matières

Remerciements.....	7
Résumé	8
Liste des abréviations et sigles.....	9
Table des illustrations	10
Introduction.....	13
PARTIE I : Un cadre juridique complexe et fragmenté difficilement conciliable avec le développement d'une nouvelle filière durable.	18
Chapitre 1 : Les institutions compétentes et leurs réglementations	18
A. Le mille-feuille juridique et institutionnel en Nouvelle-Calédonie.....	18
1. Le mille-feuille institutionnel	18
2. Le mille-feuille juridique.....	21
B. Le partage des compétences en droit de l'environnement.....	23
1. De multiples acteurs compétents en droit de l'environnement.....	24
2. Un pluralisme dans le cadre juridique environnemental de Nouvelle-Calédonie	28
Chapitre 2 : Un cadre juridique rendant difficile le développement d'une filière environnementale multisectorielle sur l'ensemble du territoire.....	33
A. Le cadre juridique de la filière méthanisation à l'interface entre plusieurs réglementations distinctes.....	33
1. Définition de la méthanisation.....	33
2. Différentes réglementations applicables.....	34
B. Les freins administratifs et réglementaires au développement d'une filière transversale	40
1. Les freins réglementaires liés à la multiplication des textes de lois concernés	40
2. Les freins administratifs liés au partage de compétence	41
PARTIE II : Une filière à la marge du cadre juridique actuel, reflet d'une intégration partielle de la transition énergétique et de l'économie circulaire dans la réglementation en Nouvelle-Calédonie	45
Chapitre 1 : Un cadre juridique fragile pour porter la transition énergétique	45
A. Entre l'objectif fixé et le chemin emprunté pour l'atteindre : questionnement sur le cadre juridique encadrant la transition énergétique en Nouvelle-Calédonie.....	45
1. Définition de la transition énergétique et des enjeux associés	45
2. Etat des lieux en Nouvelle-Calédonie concernant la transition énergétique	47
3. Analyse de l'impact du cadre juridique de la transition énergétique.....	51
B. Regard sur le droit de la transition énergétique de France métropole et réflexion sur l'évolution de ce droit en Nouvelle-Calédonie	52
1. Un droit de la transition énergétique créé pas à pas	52
2. Perspectives d'évolution du droit de la transition énergétique de Nouvelle-Calédonie	55

Chapitre 2 : Une intégration partielle de l'économie circulaire dans la législation de chaque province	58
A. L'économie circulaire, un concept intégré de manière indirecte dans le cadre juridique de la Nouvelle-Calédonie.....	58
1. Définition de l'économie circulaire et des enjeux associés	58
2. L'intégration de l'économie circulaire dans les cadres juridiques de la France métropolitaine et de la Nouvelle-Calédonie	60
B. Regard sur le droit de l'économie circulaire métropolitain et perspectives d'évolution permettant une application concrète de l'économie circulaire	66
1. Encourager à la valorisation des déchets organiques	66
2. Encadrer la qualité du gisement entrant et encadrer la qualité des matières entrantes	69
Conclusion	72
Bibliographie.....	73
Annexes.....	77

Introduction

- *La transition écologique, une réponse aux défis écologiques du XXI^{ème} siècle*

« Je ne comprends pas que nous assistions à la gestation d'une tragédie bien annoncée dans une forme d'indifférence. La planète est en train de devenir une étuve, les ressources naturelles s'épuisent la biodiversité fond comme la neige au soleil et ce n'est pas perçu comme un enjeu prioritaire. On s'évertue à entretenir voire à réanimer un modèle économique marchand qui est la cause de tous ces désordres. Alors non je ne comprends pas, après la conférence de Paris, après un diagnostic imparable qui ne cesse de se préciser et de s'aggraver de jour en jour que cet enjeu soit toujours relégué en dernière priorité. »³

Nicolas Hulot, le 30/08/2018, à France Inter,

Lors de sa démission le 30/08/2018, Nicolas Hulot, ex Ministre de la Transition Ecologique et Solidaire exprimait son désarroi face à la poursuite par la classe politique d'objectifs totalement contradictoires et incompatibles entre eux et face à l'attentisme sociétal concernant l'enjeu climatique. Cherchant à attiser une réaction de la part des citoyens, il décide de quitter le gouvernement dans le but d'alerter sur l'insuffisance des « petits pas » face à l'enjeu écologique et face au défi du changement climatique, qui est pour lui, « le pire défi que l'humanité n'a jamais rencontré ».

L'appel à l'évolution vers un nouveau modèle économique et social est donc lancé et nécessite une révision de nos façons de produire, de travailler, de consommer, de vivre ensemble pour répondre à des grands enjeux environnementaux comme ceux du changement climatique, de la rareté des ressources, de la perte de la biodiversité et de la multiplication des risques sanitaires environnementaux. Ce concept est la transition écologique qui a été élaboré par Rob Hopkins et qui regroupe un ensemble de principes et de pratiques développés sur des sociétés ayant commencé à travailler sur les problématiques de résilience locale, d'économie circulaire et de réduction des émissions de CO₂. Deux piliers sont au cœur de cette réflexion : la transition énergétique et l'économie circulaire. On peut définir la transition énergétique comme la mutation du bouquet énergétique donnant une part importante aux énergies renouvelables, parmi lesquelles on trouve, l'énergie solaire, l'énergie hydraulique, l'énergie éolienne et la biomasse énergie tout en recherchant à atteindre l'efficacité énergétique. Elle représente un des

³³ FRANCE INTER. Le grand entretien avec Nicolas Hulot [Vidéo en ligne]. You Tube, 28 août 2018 [vue le 28 août 2018]. <https://www.youtube.com/watch?v=YJZa90g9WSk>.

enjeux de la troisième révolution industrielle et prend part à la croissance verte définie comme un compromis entre développement durable et croissance économique. De son côté, l'économie circulaire vise, elle aussi, à un changement de paradigme par rapport à l'économie dite linéaire. Son objectif est ainsi de cibler la gestion sobre et efficace des ressources et de faire émerger des boucles de production afin que chaque produit soit inscrit dans un cycle de vie⁴.

La transition écologique est donc une mutation profonde de l'ensemble des territoires qu'il est urgent d'amorcer et particulièrement pour certaines zones comme les îles du Pacifique reconnues comme environnementalement sensibles. En effet, ces territoires insulaires sont particulièrement exposés aux questions de dépendances énergétiques et d'approvisionnement. L'importation de la majorité des produits et de l'énergie rend ces territoires particulièrement dépendants et non résilients. Dans un contexte de changement climatique, ce type de territoire sera, par conséquent, le plus exposé d'où la nécessité de créer un modèle circulaire au sein de chaque territoire insulaire afin d'approcher l'autosuffisance.

- *Le droit, levier ou frein dans la transition écologique ?*

La mutation de nos sociétés doit donc être accompagnée par l'ensemble des disciplines : de la science, à l'économie en passant par la politique, la sociologie ou encore le droit - levier permettant d'initier et d'encadrer les mutations sociétales. Cet encadrement passe par l'émergence d'un nouveau cadre et la révision du précédent pour le rendre compatible avec le nouveau créé.

Cependant, cette transition touchant l'ensemble des secteurs, l'ensemble des domaines et l'ensemble des acteurs, elle devient difficile à appréhender par le droit, matière conçue par segment et n'étant donc pas adaptée à la vision « holistique ».

Deux problématiques se posent alors.

Premièrement, l'élaboration d'une loi-cadre permettant de changer nos modes de consommer, de produire, de vivre ensemble imposerait une mutation profonde de l'ensemble de la législation en vigueur. Deuxièmement, l'ensemble des filières renouvelables et durables sont, par définition, transversales, rendant difficile leur insertion dans la réglementation existante. Le

⁴ ADEME. Economie circulaire [en ligne]. ADEME, 2019, [18/05/2019]. <https://www.ademe.fr/expertises/economie-circulaire>.

cadre juridique apparaît alors, en première vue, comme un frein au développement alors qu'il doit en être le levier.

- *La Nouvelle-Calédonie un territoire au profil particulier engageant sa transition*

La réflexion qui a été menée tout au long de ce mémoire a donc été de s'interroger sur le cadre juridique de la Nouvelle-Calédonie, une collectivité d'outre-mer sui generis au profil particulier, dans sa capacité à mener la transition écologique sur son territoire.

La Nouvelle-Calédonie est composée d'un ensemble d'îles et d'archipels situés en mer de Corail et dans l'océan Pacifique Sud. L'île principale est la Grande terre composée de trente-trois communes. Proche de son extrémité sud se trouve Nouméa et le Grand Nouméa, l'aire urbaine majeure de Nouvelle-Calédonie. Ce territoire est découpé en trois provinces : la Province du Sud à dominante urbaine, la Province Nord à dominante rurale et la Province des îles Loyauté regroupant les îles de Lifou, de Marée et d'Ouvéa. Ce sont les provinces qui possèdent la compétence environnementale, c'est pourquoi on compte pour un même territoire trois codes de l'environnement distincts. On ajoutera que le territoire porte une dimension coutumière liée au statut des Kanaks introduisant dans le droit un régime des terres coutumières distinct des autres régimes.

Ce territoire insulaire pourvu d'un riche écosystème s'est longtemps appuyé sur le développement de la mine et de l'exploitation du nickel pour assurer sa croissance économique. Aujourd'hui, la question de la reconversion économique se pose et donc le développement de filières économiques à soutenabilité forte est un des objectifs du territoire.

C'est pourquoi il a semblé pertinent de s'intéresser au développement en Nouvelle-Calédonie d'une filière durable : la méthanisation. La méthanisation est une filière de valorisation énergétique des déchets fermentescibles et a été particulièrement promue en France métropolitaine pour enclencher la transition écologique. On compte, en effet, aujourd'hui, en France métropolitaine près de 600 installations de méthanisation majoritairement agricoles. Cette filière durable à l'interface entre la thématique énergie et la thématique déchet répond, à la fois, aux objectifs de transition énergétique et d'économie circulaire.

Le but est ainsi **d'analyser comment le cadre juridique de la Nouvelle-Calédonie permettrait le développement de cette filière transversale et comment cette analyse pourrait nous apporter des éléments sur les forces et les faiblesses du cadre juridique**

encadrant la transition écologique en nous focalisant sur les deux volets de cette transition que sont la transition énergétique et la promotion de l'économie circulaire.

Un regard sera porté en France métropolitaine, territoire ayant déjà entamé l'élaboration d'un cadre juridique permettant d'initier cette transition avec la loi de la transition énergétique pour la croissance verte qui a été publiée au Journal Officiel le 18 août 2015.

- *Méthode*

Pour réaliser ce mémoire, un travail bibliographique conséquent a été effectué, dans un premier temps, afin de m'informer sur le procédé technique en question, d'accumuler différents retours d'expériences de territoires ayant développé cette filière, et de réaliser un diagnostic et une analyse de la réglementation applicable, à la fois en France métropolitaine et en Nouvelle-Calédonie, relative à la filière de la méthanisation, mais également des cadres juridiques de la transition énergétique et de l'économie circulaire.

Dans un deuxième temps, des échanges avec différents acteurs sur le sujet de la méthanisation et de son potentiel de développement sur le territoire⁵ ont été réalisés afin d'identifier les freins et les leviers réglementaires au développement de cette filière et plus globalement de la transition écologique sur le territoire.

- *Annonce du plan*

La première partie de ce mémoire est dédiée à la présentation du mille-feuille juridique et institutionnelle caractérisant la Nouvelle-Calédonie à l'analyse de son impact sur le développement d'une filière transversale comme la méthanisation. La deuxième partie sera, elle, portée sur l'analyse du cadre juridique permettant l'intégration sur le territoire de la transition énergétique et de l'économie circulaire en illustrant toujours les forces et les faiblesses de ce cadre juridique avec l'exemple de la filière de la méthanisation.

L'hypothèse retenue est que, la méthanisation ayant un potentiel de développement identifié, plus qu'une non adaptation de cette filière au profil du territoire, ce sont ses caractéristiques

⁵ Plus de 55 entretiens auprès des collectivités et institutions, des associations et des entreprises.

internes⁶ qui posent problème pour son insertion dans les réglementations déjà existantes et que, par conséquent, ceci donne un indice de l'intégration partielle de la transition écologique au sein des cadres juridiques existants.

⁶ Comme sa transversalité.

PARTIE I : Un cadre juridique complexe et fragmenté difficilement conciliable avec le développement d'une nouvelle filière durable

Introduction de la partie 1 :

Cette première partie sera consacrée, dans un premier temps, aux cadres juridique et institutionnel de la Nouvelle-Calédonie et au partage complexe de compétences associé, puis dans un second temps, à la compatibilité de ce cadre avec le développement d'une filière renouvelable particulièrement transversale : la méthanisation.

Chapitre 1 : Les institutions compétentes et leurs réglementations

Introduction du chapitre 1

L'ambition de ce premier chapitre est de dresser un panorama clair des différents acteurs institutionnels et de leurs compétences juridiques sur le territoire, et ce, tout particulièrement, dans le domaine de l'environnement.

A. Le mille-feuille juridique et institutionnel en Nouvelle-Calédonie

1. Le mille-feuille institutionnel

La compréhension de la répartition des compétences en Nouvelle-Calédonie ne peut être effective sans certains repères historiques clés qui ont abouti à la signature d'accords façonnant un statut singulier pour la Nouvelle-Calédonie dans la République.

i. Un peu d'histoire

Colonie française depuis 1853, la Nouvelle-Calédonie devient un territoire d'outre-mer (TOM) en 1946. Les pesanteurs du passé colonial ont entraîné la montée en puissance du conflit entre les loyalistes (favorables au maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République) et les indépendantistes. Suite à certains événements majeurs comme le drame d'Ouvéa en mai 1988, les accords de Matignon ont été signés le 26 juin 1988 entre Jean-Marie Tjibaou pour le FLNKS (parti indépendantiste) et Jacques Lafleur⁷ pour le RPCR (anti-indépendantiste). Ces accords

⁷ Premier ministre de Michel Rocard.

tripartites ont été ratifiés par les français lors du référendum du 6 novembre 1988. Ils prévoient une période de développement de 10 ans avec des garanties économiques et institutionnelles pour la communauté Kanak⁸. A cette même période, trois provinces semi-autonomes sont créées : la Province Sud, la Province Nord et la Province des îles Loyauté. Ces collectivités territoriales doivent ainsi servir de cadre pour rééquilibrer les conditions économiques et sociales entre les différentes communautés.

Dix ans plus tard, les accords de Nouméa ont été signés le 5 mai 1998^{9 10} sous l'égide du Premier ministre Lionel Jospin et ont instauré un processus de décolonisation sur vingt ans prévoyant une émancipation de la Nouvelle-Calédonie par étapes. Ces accords ont engagé la transformation du statut de la Nouvelle-Calédonie nécessitant une révision constitutionnelle¹¹. Son statut spécifique est défini par le titre XIII de la Constitution nommé « *Dispositions relatives à la Nouvelle-Calédonie* ».

Le territoire devient alors une collectivité d'outre-mer à statut particulier ou encore une collectivité sui generis. Ce statut unique est régi par la Loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, qui fait suite à l'Accord de Nouméa et qui se retrouve aux articles 76 et 77 de la Constitution.

L'objectif de ces accords est un transfert progressif au gouvernement local de toutes compétences autres que régaliennes (police, défense, justice, monnaie et affaires étrangères) afin de donner une autonomie de plus en plus grande à ce territoire singulier. Ainsi, les accords de Nouméa prévoient différents types de transferts de compétences avec, à l'alinéa 1^{er}, les compétences dites transférées à la Nouvelle-Calédonie et au deuxième alinéa un transfert de compétences qui doit être adopté par le vote d'une loi pays. Derrière ce transfert de compétences et au travers la création des Assemblées territoriales et du gouvernement local se cache la volonté de dessiner un destin commun.

⁸ NAEPELS, Michel. La Nouvelle-Calédonie : « Une colonisation pas comme les autres » [en ligne]. L'Histoire. Octobre 2018, mensuel 452, [consulté le 06/06/2019]. <https://www.lhistoire.fr/la-nouvelle-calédonie-«-une-colonisation-pas-comme-les-autres-»>

⁹ MINISTERE DES OUTRE-MER. Etude concernant la mise en œuvre des Accords sur la Nouvelle-Calédonie signés à Matignon et Nouméa [en ligne]. Juin 2018 [consulté le 16/06/2019], 292 p. <http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/content/download/4878/37777/file/Rapport%20final%20Analyse%20par%20disposition%20des%20accords%20de%20Noumea.pdf>

¹⁰ Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

¹¹ Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie.

ii. Les différentes institutions et leurs compétences

Afin d'éclaircir le jeu des compétences entre les différentes institutions, il est nécessaire de réaliser un panorama des différents acteurs avec, en premier lieu, l'Etat français représenté par le haut-commissaire de la République qui est chargé des pouvoirs régaliens dont le contrôle budgétaire et le contrôle de légalité sur les collectivités locales auquel s'ajoute l'ensemble des institutions locales.

Parmi elles, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est l'organe exécutif de la collectivité sui generis. Sa composition, son mode de fonctionnement et ses attributions sont définis par le chapitre III du Titre III de la loi organique du 19 mars 1999. Sa composition reflète celle du congrès d'où son surnom de « *gouvernement collégial* »¹².

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie est, lui, l'assemblée délibérante. Il a pour vocation de voter le budget de la Nouvelle-Calédonie ainsi que les délibérations et les lois du pays qui lui sont soumises. Il partage l'initiative des textes avec le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qu'il élit et qui est responsable devant lui¹³. Il est composé de cinquante-quatre membres issus des assemblées de chaque province.

Les provinces semi-autonomes sont, elles, au nombre de trois : les Provinces du Sud, du Nord et des îles Loyauté. Chacune des provinces possède une assemblée délibérante¹⁴ et des représentants au Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Les membres de ces deux instances sont élus lors de la même élection au suffrage universel pour cinq ans. Ce sont des collectivités disposant d'une compétence dans les matières qui ne sont pas réservées par la loi à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie et aux communes. L'article 20 de la loi organique de 1999 précise que : « *chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* ». Les provinces représentent ainsi l'unité administrative de développement du territoire fédéral. Elles ont donc une compétence de « *droit commun* » pour être un élément moteur de l'organisation du Territoire.

¹² LES SERVICES DE L'ETAT EN NOUVELLE-CALEDONIE. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie [en ligne]. Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, 31/03/2015 [consulté le 02/07/2019]. <http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Services-de-l-Etat/La-Nouvelle-Caledonie/Institutions-du-territoire/Le-gouvernement-de-la-Nouvelle-Caledonie#>

¹³ Ibid.

¹⁴ GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE. Les statuts de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie [en ligne]. Gouvernement de la République française, 15/12/2017 [consulté le 06/07/2019]. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/statuts-nouvelle-caledonie-et-polynesie>

Le sénat coutumier est composé de seize membres et représente les tribus calédoniennes. Il porte la parole coutumière dans les institutions de la Nouvelle-Calédonie. Il est considéré comme le défenseur de l'identité Kanak et assure la représentation de la société coutumière. Il est l'unique interlocuteur kanak institutionnel. Son avis est obligatoire pour tout projet de loi pays et de délibération intéressant l'identité Kanak. Il peut également formuler des propositions aux institutions locales. Huit commissions composent le sénat coutumier avec la commission de la conciliation et résolution des conflits, celle du développement économique et social, celle du droit et justice, celle de l'éducation et de la formation, celle de la santé et de la médecine traditionnelle, celle des terres kanak, celle des affaires culturelles et enfin celle du budget et de la finance.¹⁵ On notera que le sénat coutumier est intégré dans les comités relatifs à la mine et à l'environnement.

Il existe trente-trois communes en Nouvelle-Calédonie. Elles sont considérées comme des collectivités territoriales et s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct. Elles disposent des mêmes compétences que les autres communes françaises.

Enfin, le Conseil Economique Social et Environnemental de la Nouvelle-Calédonie est une institution consultative de la Nouvelle-Calédonie qui a pour mission principale de rendre des avis et de formuler des propositions aux acteurs politiques sur les sujets relevant de sa compétence.

Ce conseil est donc consulté par le gouvernement ou par le congrès pour les projets et les propositions de loi du pays et de délibérations à caractère social et environnemental. Il peut s'auto saisir et réaliser des études sur des sujets relevant de sa compétence. Il participe ainsi à l'élaboration des stratégies du développement durable du pays.

2. Le mille-feuille juridique

i. Une juxtaposition d'un cadre juridique Etat et d'un cadre juridique territorial

La multiplicité des acteurs compétents pour légiférer correspond aux différentes strates institutionnelles et crée plusieurs sous-systèmes juridiques selon le domaine et l'échelle de

¹⁵ LES SERVICES DE L'ETAT EN NOUVELLE-CALEDONIE. Le sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie [en ligne]. Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, 16/11/2015 [consulté le 05/07/2019]. <http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Services-de-l-Etat/La-Nouvelle-Caledonie/Institutions-du-territoire/Le-senat-coutumier-de-la-Nouvelle-Caledonie>

compétence. La Nouvelle-Calédonie est, ainsi, soumise à un régime juridique spécifique avec une législation nationale côtoyant dans de très nombreuses matières une législation locale.

Dans plusieurs domaines, c'est ainsi la législation locale qui s'applique au travers des lois du pays, des délibérations et des arrêtés des autorités locales. Ce droit est souvent inspiré du droit français mais avec des différences dans les textes. On a ainsi une juxtaposition de textes législatifs nationaux et de textes législatifs et réglementaires territoriaux.

La législation nationale issue du parlement est applicable sur le territoire et détaillée au niveau du titre XIII de la constitution de la République. La législation locale est, elle, issue de deux acteurs principaux n'agissant pas sur la même échelle d'action avec le congrès et les assemblées provinciales dont une partie forme le congrès.

ii. Panorama des acteurs législateurs et des textes juridiques associés

Le congrès de Nouvelle-Calédonie établit la majeure partie de la législation locale avec plusieurs textes de différentes natures et de différentes portées. Parmi ces textes, on trouve les lois du pays. Ces textes juridiques ont une valeur législative si elles s'appliquent dans les matières énumérées¹⁶ à l'article 99 de la loi organique et ont une valeur réglementaire si elles portent sur des matières en dehors de cette liste. Leur procédure d'élaboration et d'adoption peut être initiée par le congrès ou par le gouvernement. Elles ne peuvent être adoptées qu'à la majorité des membres composant le congrès¹⁷ et nécessitent parfois l'avis du sénat coutumier dans certaines matières relatives à l'identité Kanak. Des délibérations peuvent également être adoptées par le congrès et ont une valeur réglementaire. A défaut d'avoir une définition dans la loi organique, elles sont définies comme « *tous textes normatifs adoptés par le congrès et qui ne sont pas des lois du pays* »¹⁸ Certaines délibérations viennent, ainsi, préciser les modalités d'application des lois du pays et d'autres interviennent dans une matière ne relevant d'une loi du pays.

Les assemblées provinciales, elles, légifèrent dans les champs de compétence de la Province en votant le budget et les projets de délibération proposés par son président. Elles disposent d'une

¹⁶ Certaines matières sont générales, d'autres, spécifiques et ponctuelles.

¹⁷ Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Article 101.

¹⁸ CONGRES DE LA NOUVELLE-CALEDONIE. Le congrès, un organe délibérant [en ligne]. Congrès de la Nouvelle-Calédonie, 2019 [consulté le 05/08/2019]. <https://www.congres.nc/lassemblee/attributions/ladoption-des-textes/>

compétence de droit commun et interviennent donc dans toutes les matières qui ne sont pas réservées à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes.

Enfin, certains textes juridiques permettent une interaction entre les différents systèmes juridiques. Par exemple, les résolutions peuvent, dans des matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, être adoptées et représentent des demandes de complément de modification ou d'abrogation des dispositions législatives ou réglementaires applicables à la Nouvelle-Calédonie¹⁹. Ces résolutions sont adressées par le président du congrès au président du gouvernement et au Haut-commissaire. Les avis de consultation du congrès à l'initiative de l'Etat sur certains projets de loi nationaux peuvent également être demandés. On voit ici que par les résolutions et les avis le système juridique national et le système juridique territorial entretiennent un lien.

La pluralité de ce système juridique s'explique donc par la multiplicité des législateurs que sont le Parlement national, le congrès et les assemblées territoriales de Nouvelle-Calédonie.

B. Le partage des compétences en droit de l'environnement

Le droit de l'environnement est « *l'ensemble des règles juridiques qui concerne la nature, les pollutions et nuisances, les sites, monuments et paysages, ainsi que les ressources naturelles.* »²⁰ Le droit de l'environnement est donc par définition un droit transversal qui couvre plusieurs matières juridiques. C'est donc une branche du droit qui regroupe le droit de la nature, le droit des pollutions et nuisances, le droit des monuments naturels, des sites et des paysages, mais également le droit de l'urbanisme, le droit rural, le droit des monuments historiques, le droit minier, le droit du travail, le droit de la consommation, le droit pénal, le droit fiscal, le droit civil etc.²¹ On comprend alors la difficulté du partage de compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie avec les différentes strates d'acteurs compétents.

¹⁹ Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Article 91.

²⁰ PRIEUR, Michel. Droit de l'environnement. Dalloz. Précis, 5ème édition, 2003.

²¹ DAVID Carine. Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie. Revue juridique de l'Environnement, 2007, numéro spécial, pp.33-43.

1. De multiples acteurs compétents en droit de l'environnement

i. Panorama des acteurs compétents

- Les compétences de l'Etat

Les compétences de l'Etat en droit de l'environnement sont nombreuses. Premièrement, l'Etat est garant de l'application et du respect des conventions internationales. De plus, il peut grandement influencer la portée et la teneur des normes environnementales.²² On rappellera notamment qu'avec l'adoption de la loi constitutionnelle du 2 mars 2005, le droit de l'environnement a été intégré dans l'ordre constitutionnel français. Cependant, la force exécutoire de la charte, la question sur l'effet direct des dispositions et enfin la mise en œuvre des dispositions au sein de la Nouvelle-Calédonie sont autant de questions qui diminuent le levier d'action théorique représenté par cette charte pour l'Etat français en Nouvelle-Calédonie.

En ce qui concerne les déchets, l'Etat est compétent sur la gestion des déchets radioactifs et des mouvements transfrontaliers de déchets.

- Les compétences de la Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie au travers de son congrès peut édicter par voie législative (lois du pays) ou réglementaire (délibérations) la réglementation. En général, les services du Gouvernement interviennent en rédigeant les projets de texte et donnent, ainsi, l'impulsion et l'orientation générale des textes²³.

- Les compétences des provinces

Les Provinces du Sud, du Nord et des îles Loyauté (Cf. annexe n°1: Découpage provincial de la Nouvelle-Calédonie) ont une compétence normative en matière environnementale. Cette compétence est celle qui est la plus connue et la plus lisible. Les provinces sont ainsi compétentes dans les secteurs de l'agriculture, de la préservation des ressources naturelles dans les eaux intérieures et les eaux territoriales, du tourisme, du développement économique, des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou encore de la gestion des déchets²⁴. Cette compétence environnementale des provinces est édictée indirectement à

²² DAVID Carine. Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie. Revue juridique de l'Environnement, 2007, numéro spécial, pp.33-43.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

l'article 20 de la loi organique statutaire²⁵. En effet, « *chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie.* ». Or, l'environnement n'est pas une matière clairement dévolue à l'Etat dans les articles 21 et 22 exceptée pour les « *principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements* »²⁶.

ii. *La province, seul acteur compétent en matière environnementale ?*

La compétence environnementale est en général attribuée aux provinces. Cependant, cette compétence présentée comme exclusive repose sur une interprétation de la loi organique du 19 mars 1999 qui trouve ses origines dans une « *méconnaissance du champ d'application du droit de l'environnement et de sa dimension transversale* »²⁷. En effet, comme l'affirme l'article 20 de la loi organique statutaire, la matière environnementale est réservée aux provinces dans la mesure où le droit de l'environnement n'est attribué ni à l'Etat, ni à la Nouvelle-Calédonie, ni aux communes. Cependant, le droit de l'environnement étant un droit transversal, il est difficile de l'inscrire dans une liste car il figure dans différents droits tel que le droit des mines ou encore le droit de l'urbanisme. Il entrecoupe ainsi différents domaines dont la compétence est partagée par différents acteurs. Certains auteurs y voient là une raison pour laquelle, même si la province tient un rôle éminemment important en matière environnementale, notamment en droit de la nature, elle dispose plus d'une compétence de principe que d'une compétence unique. Cette attribution implicite de la compétence environnementale est entretenue par la Nouvelle-Calédonie qui se retranche derrière les compétences provinciales et s'interdit de remplir ses obligations en matière environnementale.^{28 29 30}.

Pour appuyer cette idée, on pourra citer une jurisprudence du conseil constitutionnel³¹ où le juge estime qu'il est possible d'intervenir pour le législateur dans des domaines liés à des matières de l'article 34 de la constitution. Le domaine de la loi est donc extensible car toutes

²⁵ Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

²⁶ Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Article 23-3.

²⁷ Ibid.

²⁸ Cependant, cet « attentisme » de la Nouvelle-Calédonie provient majoritairement du partage des compétences « rigide » pensé par les rédacteurs des accords politiques voulant instaurer un quasi fédéralisme interne.

²⁹ CRISTNACHT Alain. La Nouvelle-Calédonie. Documentation Française, Paris. 2003. (Référence DAVID Carine et DAVID Victor).

³⁰ De plus, on ajoutera que l'article 206 de la loi organique de 1999 en introduisant une réticence à recourir à l'arbitrage du Conseil d'Etat a constitué un frein à l'éclaircissement de ce partage des compétences.

³¹ Décision du 27 juillet 1982.

les matières qui s'en rattachent de manière indirecte peuvent en faire partie. De plus, un avis du conseil d'Etat du 30 août 2005 établit un assouplissement dans la perception du partage de compétences en Nouvelle-Calédonie avec l'introduction d'un critère « finaliste »^{32 33} qui permettrait un partage souple et extrêmement pragmatique des compétences. Ce raisonnement s'appuie sur une jurisprudence constante de la part du Conseil d'Etat depuis plus de 20 ans au niveau national. On rappelle que la jurisprudence du Conseil d'Etat a une valeur supra réglementaire et s'impose donc aux autorités locales de Nouvelle-Calédonie qui ne disposent que d'un pouvoir réglementaire³⁴. Ainsi, le Conseil d'Etat a, par exemple, appliqué le critère finaliste dans un arrêt du 27 janvier 1995 afin de trancher sur le partage des compétences applicable dans le cas d'une réglementation de la pêche des crabes de palétuviers en Province Nord entre une compétence provinciale et une compétence territoire. En effet, par une délibération du 3 novembre 1992, la Province Nord voulait réglementer la pêche de ces crabes afin de pérenniser la ressource alors que le Haut-commissaire affirmait que cette réglementation relevait du Territoire du fait de sa compétence pour réglementer la police des animaux. Le Conseil d'Etat a alors fait prévaloir le critère finaliste qui prime lorsqu'il s'agit de déterminer l'autorité compétente. Ainsi, comme la délibération visait la protection des crabes de palétuviers, la compétence était bien provinciale³⁵.

Ce critère finaliste pourrait, ainsi, justifier l'intervention de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de l'environnement et plus particulièrement dans les matières législatives que sont le domaine fiscal, le droit du travail, le régime des terres coutumières, la réglementation du domaine public, les règles relatives aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt et dans les matières réglementaires que sont l'hygiène publique, la santé et le contrôle sanitaire aux frontières, le régime douanier, la réglementation et l'exercice des droits d'explorations, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive, la circulation routière, le droit des assurances, la réglementation des marchés publics et des délégations de service public, les principes directeurs

³² Mathias CHAUCHAT, Professeur de droit public à l'Université de la Nouvelle-Calédonie.

³³ DAVID Carine et DAVID Victor. La compétence de droit commun des provinces. Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale.

³⁴ DAVID Carine et DAVID Victor. La compétence de droit commun des provinces. Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale.

³⁵ Ce critère finaliste s'applique également en droit français.

du droit de l'urbanisme, la réglementation zoo et phytosanitaire et la production et le transport d'énergie électrique, d'équipements portuaires et aéroportuaires de la Nouvelle-Calédonie³⁶.

De plus, trois articles de la loi organique parle explicitement du rôle de la Nouvelle-Calédonie dans la compétence environnementale avec l'article 39 disposant que « *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 : [...] 3° Les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements ; [...] 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* » Ensuite, l'article 21 de la loi organique prévoit que « *le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie exprime les orientations fondamentales en matière d'infrastructures[...], d'environnement[...] Il est élaboré par le haut-commissaire et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et approuvé par le Congrès, après avis des assemblées de province, du conseil économique et social et du sénat coutumier et après consultation des communes. Les contrats de développement conclus entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces et les contrats conclus entre l'Etat et les communes sont compatibles avec les orientations retenues par le schéma d'aménagement et de développement* »³⁷.

Enfin, l'article 213 de la loi organique statutaire a intégré un Comité consultatif de l'environnement en 2006. Par ce comité, la Nouvelle-Calédonie pourrait coordonner son action en matière environnementale et agir comme un organe de coordination au vu du chevauchement des compétences en matière d'environnement. **Une extension des compétences de ce comité, par simple modification de l'article 213 pourrait permettre de créer un acteur en environnement à l'échelle du pays imposant par exemple une consultation pour chaque modification des réglementations provinciales et communales touchant à l'environnement**³⁸.

Pour conclure, la répartition des compétences choisies en Nouvelle-Calédonie questionne sur la réflexion préliminaire de l'attribution de la compétence environnementale. Une recherche sur l'échelon le plus approprié pour une protection de l'environnement n'a vraisemblablement pas

³⁶ DAVID Carine et DAVID Victor. La compétence de droit commun des provinces. Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale.

³⁷ DAVID Carine. Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie. Revue juridique de l'Environnement, 2007, numéro spécial, pp.33-43.

³⁸ Ibid.

été le critère premier du législateur pour la répartition des compétences. Il est vrai qu'il est difficile de choisir un niveau idéal ou une solution simple de répartition des compétences environnementales. En Nouvelle-Calédonie, le choix de l'attribution de la compétence environnementale résulte de la lecture des articles 20, 21 et 22. Cette attribution est implicite et de principe puisque « *l'environnement est absent du domaine d'attribution de l'Etat, limité aux matières régaliennes* » et du domaine d'attribution de la Nouvelle-Calédonie. C'est donc la Province qui est désignée compétente et une décentralisation complète de la compétence environnementale est donc effectuée. Cependant, ce choix ne semble pas avoir été précédé d'une recherche sur l'efficacité écologique du fait même de la lecture implicite qui attribue aux provinces leur compétence environnementale. La répartition des compétences n'a donc pas lieu initialement dans le but de rechercher une efficacité environnementale sur l'ensemble du territoire³⁹.

2. Un pluralisme dans le cadre juridique environnemental de Nouvelle-Calédonie

i. La multiplicité des cadres et de leurs échelles d'application

- Quelques dispositions du code de l'environnement national applicables

Le code de l'environnement national ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie excepté pour certaines dispositions que l'on retrouve dans le VI^{ème} chapitre relatif aux dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna, dans les terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte. Les dispositions concernent l'agrément des associations, les voies maritimes, l'antarctique et certaines dispositions relatives aux agents compétents pour relever les infractions environnementales.

- Trois codes de l'environnement pour un même territoire

Chaque province a récemment adopté un code de l'environnement afin d'asseoir un socle en réglementation environnementale.

La Province Nord a été la première à adopter un code de l'environnement en 2008 avec la délibération du 24 octobre 2008⁴⁰ relative au code de l'environnement de la Province Nord et a

³⁹ STAHL Lucie. La clarification des compétences institutionnelles en matière d'environnement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, 2013, numéro spécial, pp.147-161.

⁴⁰ Délibérations n° 2008-306/APN du 24 octobre 2008 relative au code de l'environnement de la Province Nord.

été suivie par la Province Sud avec la délibération du 20 mars 2009 relative au code de l'environnement de la Province sud. La Province des îles Loyauté a, elle, adopté en 2016 son code de l'environnement avec la délibération n°2016-13 du 6 avril 2016 portant adoption du code de l'environnement de la Province des îles Loyauté. On notera, cependant, qu'une charte pour l'environnement avait été adoptée par la PIL le 24 octobre 2012.

Les trois provinces ont opté pour une forme commune des codes de l'environnement avec quatre livres parmi lesquels on trouve :

- les « *dispositions communes* » fixant les grands principes applicables à l'ensemble du Code qui guident les autorités provinciales dans leur prise de décision en matière d'environnement.
- la « *protection du patrimoine naturel* » en Province Sud, la « *protection et la valorisation du patrimoine naturel* » en Province Nord et la « *Protection et valorisation du patrimoine naturel et des intérêts culturels associés* » en Province des îles Loyauté. Ce livre traite de la mise en place des aires naturelles protégées, en veillant à la prise en compte des aires coutumières et vise à mettre en place une réglementation pour garantir la protection et la conservation des sites et monuments ainsi que l'accès à la nature⁴¹.
- la « *gestion des ressources naturelles* » vise tout d'abord à mettre en place un dispositif de protection des ressources biologiques, génétiques et biochimiques.
- la « *prévention des pollutions, risques et nuisances* » contient les dispositions pour l'adoption d'une réglementation sur la gestion des déchets, la conservation du littoral et la prévention des risques naturels.

Cet effort de structuration a permis de rendre plus lisible un droit de l'environnement fragmenté entre un partage complexe de compétences environnementales entre les provinces et la Nouvelle-Calédonie. Pour ce qui est du corps des codes, celui de la Province Sud contient de nombreuses nouvelles dispositions concernant les espèces exotiques envahissantes, le droit de la chasse ou la protection des écosystèmes d'intérêt patrimonial alors que celui de la Province Nord a été voté à droit constant.

De nombreuses différences demeurent néanmoins entre les codes des provinces de la Grande terre. Différences accentuées lorsque la comparaison entre le code des provinces sud et nord et

⁴¹ Avis n° 1/2016 du 18 mars 2016 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séances des 4 et 10 mars 2016 sur le projet du code de l'environnement de la province des îles Loyauté (CEPIL).

celui des îles Loyauté est réalisée⁴². En effet, le code de l'environnement des îles Loyauté a été élaboré pour tenir compte des spécificités culturelles et environnementales de la collectivité. Ce code a donc été élaboré avec une forte participation des autorités coutumières et souhaite montrer les liens particuliers « *qu'entretient l'homme kanak avec le milieu qui l'entoure* »⁴³. L'objectif était ainsi de parvenir à un droit négocié qui serait approprié aux populations des îles.

ii. *Les conséquences de ce pluralisme juridique*

- Le risque du flou juridique et des chevauchements

La multiplicité des cadres juridiques, d'une part, et d'autre part, le partage des compétences parfois manquant de clarté et réalisés par domaine, peut entraîner des chevauchements de législations sur des échelons distincts. Un flou juridique naît ainsi de la multiplicité des textes et du partage de compétence exacerbé par la transversalité du domaine environnemental.

En effet, quelques exemples montrent que dans certains secteurs de l'environnement, deux institutions sont compétentes. On peut ainsi prendre l'exemple de la gestion des eaux marines avec un gouvernement local chargé d'établir la réglementation et l'exercice du droit d'exploitation et d'exploration, de gestion et de conservation de ressources naturelles biologiques et non biologiques de la Zone Economique Exclusive (ZEE) et un Etat qui garde ses compétences en ce qui concerne l'exercice hors des eaux territoriales.

Un deuxième exemple est le domaine lié aux mines et aux énergies. La Nouvelle-Calédonie gère la réglementation relative aux hydrocarbures (HC), au nickel, au chrome et au cobalt ainsi que le schéma de mise en valeur des richesses minières alors que l'Etat garde la main mise sur la réglementation minière concernant les substances minérales mentionnées au 1er de l'article 19 du décret 54/1110 du 13 novembre 1954 et aux installations qui en font usage.

- Réflexion sur les différentes échelles de législation environnementale : Fragmentation ou adaptation du cadre juridique aux spécificités de chaque province ?

Le droit de l'environnement est la réglementation fixant l'ensemble des règles environnementales à respecter sur le territoire donné mais c'est également le cadre prospectif

⁴² TE ME UM. Nouvelle-Calédonie : les codes de l'environnement des provinces Nord et Sud [en ligne]. TE ME UM, 12/10/2009 [consulté le 05/08/2019]. <http://temeum.espaces-naturels.fr/fr/actualites/nouvelle-caledonie-les-codes-de-lenvironnement-des-provinces-nord-et-sud>

⁴³ Avis n° 1/2016 du 18 mars 2016 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séances des 4 et 10 mars 2016 sur le projet du code de l'environnement de la province des îles Loyauté (CEPIL).

et stratégique qui permet de porter une politique environnementale sur les territoires. En Nouvelle-Calédonie, chaque province a son propre code de l'environnement. Ainsi, il est possible de trouver sur le territoire le code de l'environnement de la Province Nord, le code de l'environnement de la Province Sud et celui de la Province des îles Loyauté. Chaque province a donc son propre cadre juridique. Ceci peut paraître cohérent car les Provinces révèlent des réalités territoriales bien distinctes. L'idée de construire un code de l'environnement pour chaque territoire est donc pertinente car adaptée aux spécificités locales du territoire et à ses contraintes.

Cependant, bien que chaque code de l'environnement ait des caractéristiques distinctes sur certaines procédures, sur la présence plus ou moins forte des valeurs coutumières, les trois codes de l'environnement présentent la même trame et se sont plus ou moins inspirés les uns des autres. L'adaptation de chaque code aux particularités territoriales de chaque province est donc faible mais la fragmentation juridique est, elle, bien présente. En définitive, l'avantage de réaliser de multiples cadres juridiques s'atténue par rapport à certains inconvénients issus de la fragmentation.

Entre les législations provinciales, les législations pays et les législations coutumières, la fragmentation spatiale et la multiplicité du partage de compétence, les porteurs de projets environnementaux se voient donc confrontés à une difficulté réglementaire supplémentaire. De plus, l'absence d'un code de l'environnement à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie empêche de porter sur l'ensemble du territoire une stratégie environnementale globale et cohérente.

En connaissance de cause, la construction d'un cadre juridique territorial permettrait de porter la stratégie environnementale sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie. **Une analyse comparée des trois codes de l'environnement pourrait ainsi être réalisée afin de regrouper pour chaque chapitre les spécificités de chaque province au sein d'un même code de l'environnement territorial.** Ainsi, le nouveau code de l'environnement serait un code regroupant les trois provinces et auquel on pourrait ajouter quelques principes environnementaux structurant la stratégie environnementale choisie.

Conclusion du chapitre 1 :

Dans ce premier chapitre, le panorama établi permet de dégager la problématique du mille-feuille institutionnel et juridique. La compétence normative accordée implicitement aux trois provinces du territoire entraîne une fragmentation spatiale de la législation environnementale

applicable. A ceci s'ajoute une fragmentation sectorielle due au partage des compétences environnementales pour chaque domaine de l'environnement. Une harmonisation des codes et une élaboration d'un unique code chapeau permettrait d'introduire un cadre juridique territorial tout en préservant les spécificités de chaque province.

Chapitre 2 : Un cadre juridique rendant difficile le développement d'une filière environnementale multisectorielle sur l'ensemble du territoire

Introduction du chapitre 2 :

La méthanisation est une filière permettant la production d'énergie à partir de la biomasse. Cette filière de développement durable est donc à l'intersection entre les thématiques de production d'énergie et de valorisation des déchets organiques. Ce chapitre permettra de décrire le cadre juridique relatif à la filière de la méthanisation en Nouvelle-Calédonie et en France métropolitaine afin de soulever les principales contraintes réglementaires associées à ce cadre pour les porteurs de projet.

A. Le cadre juridique de la filière méthanisation à l'interface entre plusieurs réglementations distinctes

1. Définition de la méthanisation

Afin de comprendre les différents domaines qui se rattachent à la méthanisation, il est nécessaire de définir cette filière durable choisie comme support d'illustration. La méthanisation est un processus naturel⁴⁴ de dégradation de la matière organique en absence d'oxygène produisant à la fois du biogaz constitué à 50 à 75 % de méthane et à 20% dioxyde de carbone et du digestat qui est le résidu de la matière organique digérée⁴⁵.

Les matières qui peuvent être insérées dans le biodigesteur sont l'ensemble des matières fermentescibles que sont, par exemple, la fraction ménagère de déchets organiques, les déchets des industries agroalimentaires et des restaurateurs, les déchets fermentescibles des grandes et moyennes surfaces (GMS), les déchets verts non ligneux, les boues d'épurations et l'ensemble des déchets agricoles (déjections, déchets de culture etc).

Les produits créés peuvent être valorisés de différentes manières. En effet, le biogaz est une énergie renouvelable et constitue ce que l'on appelle la biomasse énergie. Il est possible de valoriser directement le méthane issu du biogaz en l'injectant dans le réseau⁴⁶ ou en utilisant le gaz dans les chaudières à gaz ou encore dans les cuisinières, sous forme d'énergie thermique

⁴⁴ Le processus est naturel car assuré par des bactéries qui se développent naturellement lors de la fermentation de la matière organique.

⁴⁵ Article 2 de l'arrêté du 10 novembre 2009 (JO n°274) fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de méthanisation soumises à autorisation en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement.

⁴⁶ On notera, cependant, qu'aucun réseau de gaz n'est présent en Nouvelle-Calédonie.

(chaud ou froid), d'énergie électrique, de chaleur et d'électricité⁴⁷, ou de chaleur de froid et d'électricité⁴⁸.

Avec le digestat, une valorisation matière est possible. Il peut servir d'amendement organique ou d'engrais selon les matières entrantes et le traitement post digestion réalisé. Le digestat peut, ainsi, être directement utilisé pour un retour au sol en agriculture, en sylviculture ou dans les espaces verts.

2. Différentes réglementations applicables

La méthanisation est donc, à la fois, une solution de traitement des déchets organiques et un procédé de production d'énergie renouvelable. Particulièrement transversale, cette filière de développement durable chevauche différents domaines et donc, par conséquent, touche différents domaines du droit avec la législation énergie, déchets, ICPE etc. Les codes qui interviennent sur le domaine de la méthanisation concernent donc, à la fois, les matières entrantes, l'installation en elle-même et les produits sortants. En Nouvelle-Calédonie, le code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie, le code de l'environnement de la Province Nord (PN), de la Province Sud (PS) et de la Province des îles Loyauté (PIL) sont concernés⁴⁹. Les sources de droit sont donc uniquement territoriales.

Les différentes réglementations applicables concernant les matières entrantes, l'installation et les produits sortants seront détaillées ci-dessous tout en portant un regard sur la réglementation applicable en métropole. Cette comparaison pourra mettre en exergue le chemin qu'il reste à parcourir pour la réglementation de la Nouvelle-Calédonie afin d'encadrer juridiquement, au mieux, cette filière.

i. La réglementation applicable sur les produits entrants

En métropole, les réglementations relatives aux matières entrantes sont des réglementations sanitaire et environnementale.

Pour la réglementation sanitaire, c'est le droit européen qui a introduit certaines dispositions concernant la gestion des sous-produits animaux⁵⁰. Ces dispositions obligent un respect de

⁴⁷ Cogénération (électricité + chaleur)

⁴⁸ Trigénération (électricité + chaleur + froid).

⁴⁹ On notera qu'à la différence de la France, aucun code de l'énergie n'est sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

⁵⁰ Règlement (CE) n°1069/2009 accompagné d'un règlement d'application n°142/2011 du 25 février 2011.

certaines normes lorsque des sous-produits d'animaux sont utilisés dans des unités de production de biogaz et de compostage ainsi que les conditions d'utilisation des composts et digestats⁵¹. Une note de service du Ministère de l'Agriculture du 26 août 2013 (DGAL/SDSPA/N2013-8143) précise les dispositions des règlements européens en ce qui concerne la méthanisation à partir de sous-produits d'animaux. Le but est ainsi de garantir la traçabilité et l'absence de retour à la filière alimentaire.

Concernant la réglementation environnementale, certaines matières entrantes sont tracées au titre de la réglementation relative aux déchets. Les matières fertilisantes ou les supports de culture doivent répondre à l'exigence d'innocuité prévue par le code rural. Certaines matières comme les déjections animales (fumiers et lisiers bovins et porcins ainsi que les fientes de volaille) sont particulièrement encadrées depuis la Directive « nitrates » du 12 décembre 1991. On comprend ainsi qu'une partie des matières entrantes de la méthanisation provient du milieu agricole et est ainsi soumise à de fortes réglementations concernant son retour direct au sol⁵².

Enfin, au titre de la réglementation sur les ICPE, l'article D543-292 du code de l'environnement réglemente la quantité de cultures alimentaires⁵³ ou énergétiques⁵⁴ cultivées à titre principal qui peuvent être utilisées. Cette proportion ne doit pas dépasser 15% du tonnage brut total des intrants par année civile.

En Nouvelle-Calédonie, aucune réglementation sanitaire relative aux matières entrantes d'origine animale n'est instituée. Concernant les réglementations environnementales, les sous-produits animaux sont également tracés. Des plans d'épandage sont prévus par le code de l'environnement de la Province Nord⁵⁵ et de la Province Sud⁵⁶. Cependant, ces plans d'épandage ne visent pas explicitement les déjections animales. Le code agricole et pastoral prévoit lui à l'article Lp. 252-23 que « *Les produits ayant été traités dans le cadre de l'expérimentation ne peuvent être destinés à la consommation humaine ou animale qu'après*

⁵¹BASTIDE Guillaume. Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage [en ligne]. Janvier 2015 [consulté le 05/05/2019]. 88 p. https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/cadre_reglementaire_juridique_methanisation_201501.pdf

⁵² Le retour au sol direct consiste à déposer sur le sol les matières non transformées. Le compostage et la méthanisation permettant ainsi un traitement au préalable de la matière, ils ne sont pas considérés comme un retour direct de la matière au sol.

⁵³ La définition de " cultures alimentaires " est « les céréales et autres plantes riches en amidon, sucrières, oléagineuses, et légumineuses, utilisables en alimentation humaine ou animale. » Article D. 543-291 du code de l'environnement.

⁵⁴ La définition de " cultures énergétiques " est « les cultures cultivées essentiellement à des fins de production d'énergie. » Article D543-291 du code de l'environnement.

⁵⁵ Article 423-10 du code de l'environnement de la Province Nord.

⁵⁶ Article 413-4 du code de l'environnement de la Province Sud.

avoir fait l'objet d'analyses conformes à la réglementation relative aux teneurs maximales en résidus de pesticides admissibles sur ou dans certains produits d'origine végétale. »⁵⁷ Aucune disposition encadrant l'utilisation de cultures intermédiaires à visée énergétique (CIVE) n'est à signaler. Ce vide juridique ne permet pas de garantir le contrôle de la qualité des matières entrantes au sein du biodigester ce qui impacte directement la qualité des produits sortants.

ii. La réglementation relative à l'installation elle-même

En métropole, la réglementation sanitaire impose l'obtention d'un agrément sanitaire pour les établissements produisant du biogaz à partir de sous-produits animaux⁵⁸ mais la majeure partie de la réglementation applicable est relative à celle du code de l'environnement et concerne les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement. En effet, les installations produisant du biogaz sont soumises au régime juridique des ICPE qui, selon la taille de l'installation (quantité de matières entrantes ou sortantes et puissances installées), la qualité des produits traités et le type de traitement va être soumis à un cadre juridique plus ou moins contraignant. C'est la nomenclature des ICPE qui permet de faire le lien entre le régime juridique auquel est soumis l'installation et son activité. Pour la méthanisation, c'est la rubrique 2781 de la nomenclature qui permet de connaître le régime ICPE auquel l'installation est soumise. Selon la quantité de déchets et le type de déchets, l'installation est soit soumise à déclaration, à enregistrement ou à autorisation.

Cette rubrique 2781 a été créée en 2009 par le décret n° 2009-1341 du 29 octobre 2009 et a été dernièrement modifiée par le décret n°2018-452 du 6 juin 2018 en France métropolitaine.

1. Méthanisation de matière végétale brute, effluents d'élevage, matières stercoraires, lactosérum et déchets végétaux d'industries agroalimentaires	
a) La quantité de matières traitées étant supérieure ou égale à 100 t/j	(A-2)
b) La quantité de matières traitées étant supérieure ou égale à 30 t/j et inférieure à 100 t/j	(E)
c) La quantité de matières traitées étant inférieure à 30 t/j	(DC)
2. Méthanisation d'autres déchets non dangereux	
a) La quantité de matières traitées étant supérieure ou égale à 100 t/j	(A-2)
b) La quantité de matières traitées étant inférieure à 100 t/j	(E)

Figure 1 : Rubrique 2781 de la nomenclature ICPE relative aux installations de méthanisation en France métropolitaine.⁵⁹

⁵⁷ Le digestat en tant qu'engrais et amendement organique appartient à la catégorie des produits phytosanitaires.

⁵⁸ Règlement n°1069/2009 et du règlement n°142/2011 concernant les modalités d'application.

⁵⁹ Article R. 511-9 du code de l'environnement.

En Nouvelle-Calédonie, la rubrique concernant les installations de méthanisation de déchets non dangereux ou matière végétale brute a été créée en Province Sud par la délibération n°337-2016/BAPS/DENV/21/06/16 et en Province Nord par la délibération n°2015-206/BPN du 14/08/2015.

2781	Installations de méthanisation de déchets non dangereux ou matière végétale brute	
	1. Méthanisation de matière végétale brute, effluents d'élevage, matières stercoraires, déchets végétaux d'industries agroalimentaires :	
	La quantité de matières traitées étant supérieure ou égale à 15 t / j	A
	La quantité de matières traitées étant inférieure à 15 t / j.....	D
	2. Méthanisation d'autres déchets non dangereux	A

Figure 2 : Rubrique 2781 de la nomenclature relative aux installations de méthanisation de la Province Sud⁶⁰.

2781	Installations de méthanisation de déchets non dangereux ou matière végétale brute	
	1- méthanisation de matière végétale brute, effluents d'élevage, matières stercoraires, déchets végétaux d'industries agroalimentaires :	
	a) la quantité de matières traitées étant supérieure ou égale à 15 t/j	A
	b) la quantité de matières traitées étant inférieure à 15 t/j	D
	2- méthanisation d'autres déchets non dangereux	A

Figure 3 : Rubrique 2781 de la nomenclature relative aux installations de méthanisation de la Province Nord⁶¹.

Cette rubrique n'a pas encore été créée en Province des îles Loyautés.

La réglementation ICPE concernant les installations en Province Nord et en Province Sud est identique. Si on la compare à la réglementation nationale, on constate que la réglementation territoriale est plus contraignante. Les seuils fixant les différents régimes sont revus à la baisse en Nouvelle-Calédonie, le cadre juridique associé est donc beaucoup plus exigeant réglementairement sur le territoire qu'en France métropolitaine.

iii. La réglementation applicable sur les produits sortants

Les produits sortants sont de différents types.

En premier lieu, le **digestat** est un produit à valoriser au niveau du sol, il peut être considéré comme un amendement ou un engrais organique selon sa composition. La législation qui

⁶⁰ PROVINCE SUD. Méthanisation de déchets organiques [en ligne]. PROVINCE SUD, 2015 [consulté le 05/06/2019]. <https://www.province-sud.nc/installations-classees/Méthanisation+de+déchets+organiques-50432>

⁶¹ Code de l'environnement de la Province Nord.

s'applique pour le digestat en France est relative à l'utilisation et à la mise sur le marché des matières fertilisantes et des supports de culture. Le cadre juridique associé va ainsi prévoir le plan d'épandage du produit selon ses caractéristiques⁶². Plusieurs textes régissent ces deux volets avec ceux relevant de la qualité des eaux⁶³ et ceux relevant de l'origine des effluents organiques⁶⁴.

Pour pouvoir être mise sur le marché, une matière fertilisante doit répondre à une certaine norme. Cette norme s'appliquant également pour le compost est la norme NF U44-051 « *Amendements organiques – Dénominations, spécifications et marquage* » et permet de mesurer l'innocuité du compost et les potentiels agronomiques⁶⁵.

En Nouvelle-Calédonie, il y a peu de réglementations contrôlant les produits épandus. Les quelques textes de loi relatifs à ce sujet se trouvent dans le code pastoral et agricole de Nouvelle-Calédonie et dans les codes de l'environnement des provinces et ne concernent que l'épandage des effluents agricoles. Cependant, ces textes ne relèvent pas de normes permettant de mesurer l'innocuité de l'ensemble des intrants organiques. Une norme nationale adaptée aux caractéristiques minéralogiques de la Nouvelle-Calédonie serait opportune⁶⁶.

En second lieu, le **biogaz** produit par la méthanisation en métropole peut être valorisé de différentes manières pour :

- Le biogaz en lui-même
- La chaleur produite à partir du biogaz
- L'électricité produite à partir du biogaz
- Le biocarburant produit à partir du biogaz

Ces produits peuvent être vendus à un tiers, une collectivité ou à un réseau de chaleur, à un opérateur énergétique sur le marché de l'énergie, à EDF ou à une entreprise locale de distribution.

La transformation en électricité et/ou en chaleur du biogaz soumet les installations à des réglementations supplémentaires. En effet, pour les installations valorisant de l'électricité (dont

⁶² C'est-à-dire le type d'utilisation jusqu'au retour au sol mais également sa mise sur le marché.

⁶³ Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau. Articles L210-1 et suivants du code de l'environnement.

⁶⁴ Articles R211-26 à R. 211-47 du code de l'environnement et arrêté du 8 janvier 1998, arrêté du 17 août 1998

⁶⁵ ADEME NOUVELLE-CALEDONIE. Les pratiques de compostage en Nouvelle-Calédonie [en ligne]. ADEME, 2015 [consulté le 05/08/2019]. 16p. http://www.nouvelle-caledonie.ademe.fr/sites/default/files/files/notre-offre/les_pratiques_de_compostage_en_nouvelle-caledonie_ademe_2015.pdf

⁶⁶ Point abordé dans le chapitre 2 de la partie 2.

la méthanisation), une autorisation supplémentaire est nécessaire. En France, les articles L311-5 et suivants du code l'énergie exige une autorisation au titre de production d'électricité selon la quantité d'électricité produite. L'administration vérifie des critères tels que l'impact de l'installation sur l'offre et la demande, la nature des sources d'énergie au regard des objectifs nationaux, l'efficacité énergétique etc. « *Chacun des critères est déterminant à l'octroi ou au refus de l'autorisation.* ». ⁶⁷

La détermination du régime juridique de ces installations de combustion de biogaz se retrouve à la rubrique 2910-B ou C de la nomenclature ICPE dès que la puissance thermique nominale est supérieure à 100 kW.

Tableau 10 : La combustion du biogaz : les textes réglementaires

Rubrique ICPE	Régime	Arrêté type
2910C : pour les installations de combustion de biogaz issu d'installations classées 2781-1 P> 0,1MW	Autorisation	Pas d'arrêté type
	Enregistrement	Arrêté du 8 décembre 2011 NOR: DEVP1132167A
	Déclaration contrôlée	Arrêté du 8 décembre 2011 NOR: DEVP1132166A
2910B 2 a : pour les autres biogaz 0,1MW<P<20MW	Enregistrement	Arrêté du 24 septembre 2013

Figure 4 : La rubrique 2910 de la nomenclature ICPE. ⁶⁸

On notera également que dans le cas de production de chaleur, les chaudières doivent respecter les règles prévues aux articles R224-21 et suivants du code de l'environnement pour toutes les caractéristiques garantissant un certain rendement et une certaine efficacité énergétique.

De plus, les ventes ou les cessions sont encadrées par différents textes de lois.

Concernant la vente de chaleur, les principaux textes qui régissent ces ventes sont les articles L.171 à L.731-1 du code de l'Energie, regroupant les dispositions relatives aux réseaux de chaleur et de froid, le cahier des clauses techniques générales relatif aux marchés d'exploitation de chauffage et le décret d'approbation 87966 du 26 novembre 1987, la loi 93-122 du 29 janvier 1993 et le décret applicatif 93-471, la loi 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement

⁶⁷ Par exemple, le tribunal administratif d'Amiens le 15 novembre 2011, a annulé l'autorisation délivrée sur les dispositions du code de l'énergie au motif de la proximité avec une zone Natura 2000.

⁶⁸ BASTIDE Guillaume. Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage [en ligne]. Janvier 2015 [consulté le 05/05/2019]. 88 p. https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/cadre_reglementaire_juridique_methanisation_201501.pdf

national pour le logement et l'instruction fiscale n°32 du 08 mars 2007, le code des Marchés Publics (Articles 134, 135 et 137) et la circulaire du 03 août 2006 valant manuel d'explication⁶⁹.

Pour ce qui concerne la vente d'électricité à partir du biogaz, le volet dédié à l'évolution juridique qui est né en Europe et en France dans les années 2000 sera davantage développé dans le chapitre 1 de la partie 2. Les textes qui régissent cette vente d'électricité se trouvent majoritairement dans le livre III du code de l'énergie.

En Nouvelle-Calédonie, aucun texte ne réglemente la revente de chaleur ou d'électricité provenant de la méthanisation mis à part la programmation pluriannuelle des investissements fixant un objectif de production d'électricité à atteindre à partir de la biomasse énergie⁷⁰. C'est la DIMENC, Direction de l'Industrie des Mines et de l'Energie qui est, à la fois, l'acteur compétent en réglementation énergétique et l'acteur régulateur du réseau électrique.

B. Les freins administratifs et réglementaires au développement d'une filière transversale

1. Les freins réglementaires liés à la multiplication des textes de lois concernés

Après avoir fait un panorama des réglementations auxquelles est confronté un porteur de projet, et afin d'illustrer la multitude de réglementations qui peut intervenir en plus de celles évoquées dans un projet de méthanisation, l'exemple d'un projet de méthanisation fléché en Nouvelle-Calédonie comme prometteur en terme environnemental sera abordé.

Ce projet de méthanisation consisterait à transformer les déchets organiques des bateaux de croisières reliant l'Australie à la Nouvelle-Calédonie pour en faire de l'électricité verte. Ces déchets sont, aujourd'hui, déchargés en haute mer. Cette électricité permettrait, ensuite, d'alimenter les besoins énergétiques des bateaux qui consomment actuellement plusieurs dizaines de tonnes de fioul par jour pour satisfaire les besoins de l'ensemble des croisiéristes.

Cependant, la mise en place d'un projet de méthanisation, dans le cas présent, entraînerait une multitude de freins réglementaires à lever. La complexité de monter un projet lorsque différentes réglementations sont concernées est ici illustrée.

⁶⁹BASTIDE Guillaume. Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage [en ligne]. Janvier 2015 [consulté le 05/05/2019]. 88 p. https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/cadre_reglementaire_juridique_methanisation_201501.pdf

⁷⁰ Sujet développé dans le chapitre 1 de la partie 2.

En effet, les matières entrantes sont soumises aux réglementations afférentes à la navigation internationale. Or, si l'on regarde la Convention de 1972 relative à la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets et son protocole de 1996, il est autorisé de rejeter les déchets organiques d'origine naturelle et les boues d'épuration en haute mer selon les dispositions prévues par cette convention. Ainsi, même si l'Organisation Maritime Internationale (OMI) agissant en qualité de secrétariat pour la convention et le protocole de Londres a pu constater la présence de détritiques marins causés par l'autorisation de ces rejets et leurs impacts sur les milieux marins, l'autorisation de rejet de ces détritiques est toujours active. Une première incohérence environnementale vient ici en opposition face à la réalisation d'un projet de méthanisation à partir des déchets organiques. En effet, la convention internationale régissant la navigation n'encourage pas à la valorisation des déchets organiques.

De plus, ces matières entrantes n'ayant pas été produites sur le territoire, elles sont considérées comme des matières organiques importées potentiellement pathogènes et sont donc soumises à la réglementation sanitaire du SIVAP : Service d'inspection vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire et à la réglementation douanière.

En plus de ces freins réglementaires supplémentaires, l'installation qui se trouverait sur le port se trouve également soumise à la réglementation portuaire et aux classiques régimes de la réglementation des ICPE.

Enfin, le produit sortant qui constitue le digestat, en tant que produit de matières entrantes importées sera également soumis à une réglementation sanitaire stricte.

Cet exemple permet d'illustrer de manière qualitative le nombre de freins réglementaires pouvant impacter ce type de projet pourtant ingénieux d'un point de vue environnemental.

2. Les freins administratifs liés au partage de compétence

i. La double compétence énergie-déchets

Les procédures à l'interface entre différentes administrations entraînent une multiplication des démarches. Or la méthanisation est à la croisée entre une compétence gouvernementale et une compétence provinciale. En effet, les projets de biomasse énergie doivent, à la fois, suivre l'ensemble de la procédure ICPE des provinces mais également la procédure gouvernementale liée à la production d'énergie et à sa revente.

Afin d'avoir une idée concrète du chemin que doit parcourir le porteur de projet, les différentes procédures auxquelles il se verra confronter (en fonction de la localisation de son projet sur le territoire) seront détaillées dans les paragraphes suivants.

Commençons par la PIL (Province des îles Loyauté). Cette province ne possède aucune réglementation ICPE visant les installations de méthanisation. Le porteur de projet est donc exempt de toute procédure ICPE car l'installation n'est pas soumise au régime juridique.

La Province Nord comme la Province Sud ont, elles, fixé un seuil de quinze tonnes par jour en deçà duquel l'exploitant est soumis à un régime de déclaration et au-delà duquel il est soumis à un régime d'autorisation. Pour pouvoir avoir l'autorisation d'exploiter, l'exploitant doit alors fournir à la Province une liste de pièces administratives.

Pour les matières entrantes, les réglementations sanitaires n'exigent pas de dossiers particuliers distincts de la réglementation ICPE. Pour l'installation elle-même, en Province Sud et en Province Nord, les pièces obligatoires⁷¹ sont l'identité de l'exploitant (personne physique et morale), la localisation de l'installation, le descriptif de l'activité, les procédés techniques mis en œuvre, les capacités techniques et financières du demandeur. Si l'exploitation est nouvelle, une autorisation spécifique du maire ainsi que le dépôt d'une demande de permis de construire voire d'une demande d'autorisation de défrichement si nécessaire est obligatoire. D'autres textes sont exigés comme différentes cartographies, une étude d'impact, une étude de danger, une notice concernant l'hygiène et la sécurité du personnel et un plan d'épandage des effluents d'élevage.

Concernant la demande provinciale, on remarque que les pièces demandées sont majoritairement identiques aux pièces demandées sous le régime ICPE de France métropole. Les régimes d'autorisation de la Province Nord et de la Province Sud sont similaires, seule la PIL présente un régime juridique distinct.

Enfin, pour les produits sortants, la DIMENC intervient pour le côté réglementation énergie sur l'ensemble des trois provinces. L'exploitant doit, en cas de production d'énergie électrique, demander l'accord du gestionnaire de réseau puis adresser un dossier d'autorisation d'exploiter à la DIMENC.

La DIMENC va ensuite instruire le dossier. Cette instruction est encadrée par l'arrêté modifié n° 2012-1283/GNC du 5 juin 2012 relatif à l'autorisation d'exploiter les installations de

⁷¹ Article 413-4 du code de l'environnement.

production d'énergie électrique. La DIMENC en tant que régulateur de réseau donne ou non son autorisation d'exploiter selon le prix de revente de l'électricité. Si ce dernier est bien supérieur au prix de référence du réseau, l'autorisation d'exploiter sera plus difficilement acceptée⁷².

On voit ainsi que les porteurs de projet d'une installation de méthanisation doivent réaliser deux procédures administratives de front auprès de la province côté réglementation ICPE, et auprès de la DIMENC côté réglementation énergie. En France métropole, un réel travail de centralisation des demandes d'autorisation a été réalisé sous la bannière de la réglementation ICPE. En effet, des rubriques de la nomenclature correspondent à la partie déchet et à la partie énergie. La demande d'un exploitant est donc unique sous l'égide de la réglementation ICPE.

ii. Une filière à l'interface de deux réglementations aux philosophies distinctes

A cette double démarche administrative s'ajoute une deuxième difficulté plus diffuse et intrinsèque à la double répartition des compétences énergie à la DIMENC et déchets aux provinces. Ces deux acteurs ont deux philosophies bien distinctes. En effet, la DIMENC ou Direction des Industries des Mines ou de l'énergie de Nouvelle-Calédonie est particulièrement rattachée au secteur de l'industrie et des mines contrairement à la Province qui est rattachée au secteur environnemental. Deux logiques s'affrontent donc sur deux échelles de décision distinctes.

La DIMENC porte actuellement une compétence de régulateur et de gestionnaire du réseau pour les énergies fossiles comme pour les énergies renouvelables. Il pourrait être intéressant de transférer la compétence de gestionnaire du réseau⁷³ pour les énergies renouvelables à l'Agence Calédonienne de l'Energie (ACE), créée pour appliquer les objectifs du Schéma pour la Transition Energétique. Elle pourrait ainsi être l'organisme qui instruit les demandes d'exploiter pour les projets de développement des énergies renouvelables.

Anciennement, l'énergie majoritairement voire exclusivement fossile appartenait effectivement au secteur de l'industrie. Cependant, avec le développement des énergies renouvelables, la thématique de l'énergie a quitté, en partie, la logique industrielle. Une réflexion seulement

⁷² DIMENC. Electricité [en ligne]. DIMENC, 13/09/2019 [consulté le 05/09/2019]. <https://dimenc.gouv.nc/energie/electricite>

⁷³ Le gestionnaire de réseau donne les autorisations de se rallier au réseau.

économique et uniquement basée sur le tarif de l'électricité ne peut donc pas être le critère prioritaire pour instruire les dossiers de filière durable productrice d'énergie.

C'est d'ailleurs pourquoi la Nouvelle-Calédonie s'est dotée d'une nouvelle réglementation dans le domaine de l'électricité avec la délibération n°195 adoptée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 5 mars 2012 relative au système électrique de la Nouvelle-Calédonie. En application de cette délibération, quatre arrêtés d'application ont été adoptés dont l'arrêté n° 2012-1283 du 5 juin 2012 et l'arrêté n° 2012-1281/GNC du 5 juin 2012 définissant, respectivement, les conditions d'autorisation d'exploiter des installations de production électrique et la procédure d'appel à projets pour ces installations. Cette délibération incite à prendre en compte dans l'instruction des dossiers plusieurs critères dont l'impact environnemental de ce mode de production d'électricité.

Ainsi, la filière méthanisation se place donc à l'interface de plusieurs acteurs aux philosophies distinctes et qui travaillent sur des échelles distinctes. Cette filière durable, en plus de chevaucher différents domaines, est à l'interface entre une compétence gouvernementale et une compétence provinciale et doit répondre à une double logique de rentabilité et de protection de l'environnement.

Conclusion du chapitre 2 : Dans ce chapitre, nous avons pu dresser le cadre juridique dans lequel s'inscrit la méthanisation en Nouvelle-Calédonie tout en le comparant avec celui de France métropolitaine. Les contraintes réglementaires majeures soulevées sont liées au partage de compétence. En effet, cette filière durable a la particularité de se situer à l'interface entre différentes thématiques que sont la valorisation des déchets et la production d'énergie. Un porteur de projet désirant développer cette filière, en plus des difficultés administratives liées à la transversalité de la méthanisation, va donc se retrouver à l'interface entre deux compétences et devra gérer cette jonction entre la compétence énergie gouvernementale et la compétence ICPE provinciale.

Conclusion de la partie 1 :

Les caractéristiques du mille-feuille juridique et institutionnel de la Nouvelle-Calédonie font du cadre juridique un cadre peu propice au développement d'une filière transversale comme la méthanisation car il entraîne pour les porteurs de projet une lourdeur administrative supplémentaire.

PARTIE II : Une filière à la marge du cadre juridique actuel, reflet d'une intégration partielle de la transition énergétique et de l'économie circulaire dans la réglementation en Nouvelle-Calédonie

Introduction de la partie II :

La méthanisation est une filière de développement durable qui illustre deux défis du XXI^{ème} siècle. En effet, elle s'inscrit dans l'application de deux grands principes : la transition énergétique et l'économie circulaire qui vont de pair avec l'idée d'un développement durable⁷⁴. En jetant un regard sur la situation en métropole, cette partie détaillera dans quelle mesure la marginalisation de cette filière est indicatrice d'un droit de la transition énergétique et de l'économie circulaire encore juvéniles en Nouvelle-Calédonie.

Chapitre 1 : Un cadre juridique fragile pour porter la transition énergétique

Introduction du chapitre 1 :

La notion de transition énergétique et la nécessité de modifier nos modes de production et de consommation d'énergie de façon structurelle sont des questions récurrentes depuis le XVIII^{ème} siècle⁷⁵. En portant un regard sur le cadre de France métropole, nous allons voir comment la notion de transition énergétique est intégrée dans le cadre juridique de la Nouvelle-Calédonie.

A. Entre l'objectif fixé et le chemin emprunté pour l'atteindre : questionnement sur le cadre juridique encadrant la transition énergétique en Nouvelle-Calédonie

1. Définition de la transition énergétique et des enjeux associés

i. La transition énergétique, un objet de droit

Afin de comprendre les enjeux relatifs à la transition énergétique, il est nécessaire de définir ce concept à l'interface entre différentes thématiques.

Pierre Sablière définit la transition énergétique comme « *[L]e passage, à terme, des énergies non renouvelables (pétrole, charbon, gaz, uranium) aux énergies renouvelables (éolien, solaire, biomasse etc) pouvant s'accompagner d'une réduction des émissions de gaz à effet de*

⁷⁴ Rapport Meadows signalait déjà comme condition pour atteindre la durabilité.

⁷⁵ LAMARD, Pierre. La transition énergétique : un concept historique ? Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2018.

serre, d'une réduction des risques environnementaux et d'une réduction des pollutions et déchets dangereux. Mais cette transition suppose également une réduction des besoins énergétiques en amont en augmentant l'efficacité des équipements et de leurs usages (bâtiments sobres en énergie, rénovation des bâtiments existants, appareils électriques plus efficaces...)

».

On perçoit alors un objectif double dans cette définition. La transition énergétique est, à la fois, la transition entre une production et une utilisation des énergies fossiles vers des énergies renouvelables mais avant tout la prise de conscience de la finitude de l'énergie produite à partir des énergies fossiles et du besoin de maîtriser nos dépenses énergétiques.

Cette transition n'est donc pas qu'un processus technique mais également un processus sociétal. Cette dimension sociale fait que le droit, en tant que régulateur de la société, doit s'y intéresser afin de l'appréhender. Maître Barthélémy et Monsieur Vidal iront jusqu'à dire que « *le droit constitue un instrument privilégié, en France comme en Europe [pour] la transition énergétique.* »

ii. Mix énergétique et transition énergétique

Les énergies renouvelables regroupent plusieurs grands types d'énergie parmi lesquels on trouve le photovoltaïque, l'hydraulique, l'éolien, la géothermie, l'énergie des mers et la biomasse énergie. Chaque type d'énergie renouvelable a ses avantages et ses inconvénients et est plus ou moins adapté à la typologie des territoires.

La répartition des différents moyens de production d'énergie pour satisfaire les besoins énergétiques de chaque pays est ce que l'on appelle le mix énergétique. Sa composition est donc propre à chaque territoire et dépend de plusieurs facteurs comme la disponibilité des ressources, les besoins énergétiques à couvrir, les choix politiques, la situation économique etc.

Pour répondre aux enjeux de la transition énergétique, la diversification du mix énergétique⁷⁶ est indispensable afin de réduire la dépendance aux énergies fossiles et d'améliorer

⁷⁶ Par mix énergétique on entend l'ensemble des ressources énergétiques primaires utilisées, « traditionnelles » et renouvelables

l'indépendance énergétique d'un territoire donné⁷⁷. La complémentarité des énergies plurielles et diversifiées est une condition pour permettre la transition énergétique.

2. Etat des lieux en Nouvelle-Calédonie concernant la transition énergétique

i. Description du cadre juridique pour parvenir à l'objectif fixé

La Nouvelle-Calédonie a contribué, dans le cadre des accords internationaux conclus lors de la 21^{ème} conférence des Nations Unies sur le changement climatique de s'engager pour lutter contre le dérèglement climatique. Ces accords ont donc été l'élément déclencheur pour mettre en place une politique en faveur de la transition énergétique et a entraîné la définition d'une stratégie énergétique pour la Nouvelle-Calédonie à l'horizon de 2030. Ce schéma a été adopté par le congrès en 2016. Il a été élaboré sous l'impulsion du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en partenariat avec les acteurs institutionnels, associatifs, publics, et privés du territoire. C'est le Comité Permanent de l'Energie, créé par la délibération n°337 du 23 avril 2008 qui a pris en charge le pilotage du projet sous la responsabilité de la DIMENC. Il représente une feuille de route détaillant les moyens d'actions pour atteindre 100 % de la consommation d'électricité d'origine renouvelable dans la distribution publique⁷⁸ en 2030.

Le STENC (Schéma pour la Transition Energétique en Nouvelle-Calédonie) repose sur trois volets qui sont : un programme permettant de maîtriser les dépenses énergétiques, un développement des énergies renouvelables afin d'améliorer l'autonomie énergétique de la Nouvelle-Calédonie et une réduction significative de nos émissions de gaz à effet de serre (GES). Ces objectifs permettront ainsi de réduire significativement les émissions de GES. Pour atteindre les objectifs fixés le STENC se base sur sept stratégies qui sont :

- Une adoption d'un cadre normatif au service de la transition énergétique
- Une conciliation des performances économiques des industries et une réduction des impacts environnementaux
- Une intensification du développement des énergies renouvelables
- Un encouragement à l'éco responsabilité
- Une structuration d'un modèle de gouvernance adapté aux défis énergétiques et climatiques

⁷⁷ GAZENERGIE. Diversifier le mix énergétique pour répondre aux enjeux de la transition énergétique [en ligne]. GAZENERGIE, 2017 [consulté le 15/09/2019]. <https://france.uniper.energy/blog/2017/07/04/diversifier-mix-energetique-enjeux-transition-energetique/>

⁷⁸ L'ensemble des activités minières ne sont pas prises en compte dans ces objectifs qui représente un quart des consommations totales d'électricité.

- Un accès garanti au droit d'accès à l'énergie afin de lutter contre la précarité énergétique et climatique
- Un soutien de la recherche et de l'innovation afin de renforcer l'efficacité des politiques énergétiques

Ces axes sont ensuite déclinés en leviers d'actions spécifiques à un domaine d'activité ou transversaux à plusieurs domaines et en piste d'actions qui prennent la forme de fiches pratiques.

Le gouvernement a alors attribué à chaque filière une programmation pluriannuelle des investissements de production électrique appelée PPI⁷⁹. Cette programmation est l'outil de pilotage du gouvernement en matière de développement du parc de production électrique de la Nouvelle-Calédonie.⁸⁰ Elle fixe, par filière de production, les zones d'implantation, les quantités à installer et le rythme d'installation des outils de production. Elle se base pour cela sur le bilan prévisionnel réalisé par le responsable de l'équilibre offre demande et des gisements d'énergies renouvelables connus. La PPI s'étalant sur la période de 2016 à 2030, elle prévoit donc le développement des énergies renouvelables comme l'hydroélectricité, le photovoltaïque, l'éolien et la biomasse. Elle donne ainsi une visibilité aux porteurs de projets sur la volonté politique de développer les énergies renouvelables et surtout les énergies renouvelables auxquelles ont été attribuées un fort objectif de production.

C'est la délibération n° 195 du 5 mars 2012 relative au système électrique de la Nouvelle-Calédonie qui prévoit que le gouvernement adopte par arrêté la PPI en accord avec les objectifs définis par le STENC. Avant d'être adoptée, la PPI doit être soumise à consultation publique comme l'indique l'arrêté n° 2015- 2365/GNC du 3 novembre 2015 fixant les modalités de la consultation du public sur la programmation pluriannuelle des investissements de production électrique.

A l'origine, la PPI proposait les objectifs de développement des filières renouvelables pour la Grande Terre présents dans le tableau ci-contre.

⁷⁹ GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALEDONIE. Le Schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie [en ligne]. Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2016 [consulté le 15/09/2019]. <https://gouv.nc/dossiers/le-schema-pour-la-transition-energetique-de-la-nouvelle-caledonie>

⁸⁰ Note de présentation de la Programmation Pluriannuelle des Investissements de production électrique (PPI) de la Nouvelle-Calédonie sur la période 2016-2030.

Filière	Puissance autorisée au 31/12/2015	Puissance supplémentaire autorisée par rapport au 01/01/2016			
		2020	2025	2030	TOTAL
Hydroélectrique avec retenue	68 MW	0 MW	44 MW	44 MW	112 MW
Hydroélectrique fil de l'eau	9,4 MW	12 MW	18 MW	30 MW	39,4 MW
Eolien	54 MW	0 MW	5 MW	15 MW	69 MW
Photovoltaïque	22 MWc	37 MWc	37 MWc	37 MWc	59 MW
Photovoltaïque avec stockage	0	15 MWc	35 MWc	63 MWc	63 MW
Biomasse	0,3 MW	2 MW	3 MW	4 MW	4,3 MW
TOTAL	153,7 MW	+ 66 MW	+ 76 MW	+ 51 MW	346,7 MW

Figure 5 : Les objectifs initiaux de développement des filières renouvelables pour la Grande terre⁸¹.

Seuls les objectifs liés à l'énergie photovoltaïque ont été revus à la hausse avec des objectifs allant jusqu'à 163 MW en 2025⁸².

Concernant les îles, la programmation prévoit seulement des objectifs de production d'énergie renouvelable pour tout type d'énergie renouvelable confondue.

	2020	2025	2030
Île des Pins	1 562 MWh	3 153 MWh	5 304 MWh
Maré	2 524 MWh	5 293 MWh	9 250 MWh
Lifou	3 990 MWh	8 340 MWh	14 400 MWh
Ouvéa	1 452 MWh	3 067 MWh	5 400 MWh
Îles Bélep	152 MWh	315 MWh	543 MWh

Figure 6 : Les objectifs de développement des filières renouvelables pour les îles Loyauté.⁸³

Cette délibération dispose qu'une unité de production ne peut être autorisée que si elle est compatible avec les objectifs fixés par la PPI de 2016 à 2023. Le gouvernement peut stimuler

⁸¹ Note de présentation de la Programmation Pluriannuelle des Investissements de production électrique (PPI) de la Nouvelle-Calédonie sur la période 2016-2030.

⁸² Arrêté n°2018-1221/GNC du 29 mai 2018 portant modification de l'arrêté n°2016-1931/GNC du 13 septembre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production électrique de la Nouvelle-Calédonie sur la période 2016 à 2030.

⁸³ Note de présentation de la Programmation Pluriannuelle des Investissements de production électrique (PPI) de la Nouvelle-Calédonie sur la période 2016-2030.

le développement de certaines filières afin d'atteindre les objectifs fixés en recourant à la procédure d'appel à projets prévue par la réglementation ou en fixant un tarif d'achat. Les objectifs fixés encouragent donc le développement de certaines filières durables.

ii. Panorama du développement des énergies renouvelables depuis la mise en place du schéma (STENC)

Depuis la mise en place du STENC, une nette progression de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique est à noter. En effet, la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique actuel est de 20%. Cependant, il est intéressant de voir la part propre à chaque énergie renouvelable.

L'énergie hydraulique avec le barrage sur Yaté, le barrage sur la Thu, le barrage sur la Néooua et les neuf microcentrales hydroélectriques assure entre 10 et 20% de la production d'électricité sur le territoire. L'énergie éolienne, elle, contribue à environ 2% de la production d'électricité avec le parc éolien de Prony, de Mont Mau, de Touango et de l'île des pins. Ces deux énergies renouvelables n'ont pas connu un essor particulier depuis la mise en place du STENC.

C'est l'énergie photovoltaïque qui a connu un essor considérable depuis sa mise en place au point que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a dû réviser les objectifs de la Programmation Pluriannuelle des Investissements car le quota d'autorisations a été atteint fin 2017. Cette énergie renouvelable est devenue prédominante sur le territoire car en Nouvelle-Calédonie, l'énergie photovoltaïque apparaît, en effet, comme une énergie renouvelable au fort potentiel du fait du fort ensoleillement. Cette énergie renouvelable est aujourd'hui la plus compétitive. Son coût au kilowatt (kW) est quasiment équivalent au coût du kW produit par des énergies fossiles. Les énergies renouvelables qui se sont développées sur le territoire sont donc celles qui sont les plus compétitives en termes de production d'électricité. Cependant, comme vu précédemment, l'importance d'un mix énergétique pour envisager une transition énergétique est fondamentale car l'ensemble des énergies renouvelables présentent des avantages qui leur sont propres.

Ainsi, l'énergie biomasse est quasiment absente sur le territoire bien que cette énergie présente des avantages certains pour la transition énergétique. En effet, cette biomasse énergie est à puissance garantie et peut produire aussi bien le jour que la nuit et les jours de mauvais comme de beaux temps contrairement à l'énergie photovoltaïque qui est, par essence, une énergie intermittente. A ce titre, la biomasse énergie est donc particulièrement intéressante pour

effectuer une mutation du bouquet énergétique des énergies fossiles vers les énergies renouvelables.

3. Analyse de l'impact du cadre juridique de la transition énergétique

i. Le STENC, un cadre trop étroit pour le développement de la transition énergétique

La prédominance d'une énergie renouvelable et la marginalisation de celles qui ne sont pas rentables en termes de production d'électricité sont des indices qui montrent un décalage effectif entre la transition énergétique recherchée et le développement effectif des énergies renouvelables sur le territoire.

Ainsi, l'objectif du STENC semble davantage d'atteindre 100% d'énergies renouvelables dans la distribution publique d'ici 2030 afin de réduire les émissions de GES que d'intégrer la transition énergétique au sein du territoire. Le STENC vise donc une logique d'atténuation du changement climatique avec la transition énergétique. Cette vision restrictive de la transition énergétique ne correspond donc pas à la définition de base et au véritable objectif recherché par cette mutation sociétale. Un décalage entre l'objectif recherché et celui poursuivi est donc à noter. Les objectifs parcourus par le cadre établi du STENC ont plus pour objectif d'atteindre le 100% d'énergie renouvelable que d'assurer une véritable mutation permettant de se tourner définitivement des énergies fossiles.

ii. Une PPI électrique encourageant des filières ciblées

La Nouvelle-Calédonie possède seulement un réseau électrique. La production énergétique est donc vue à travers le prisme de l'énergie électrique et non de l'énergie thermique.

Ainsi, contrairement à la France métropolitaine qui intègre dans sa Programmation Pluriannuelle de l'Energie des objectifs d'augmentation de production de chaleur et de froid renouvelables et de récupération de plus de 50%, la Nouvelle-Calédonie possède seulement une Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI) qui fixe des objectifs de production d'électricité renouvelable uniquement. Le photovoltaïque produisant l'électricité renouvelable au kW le plus bas, cette production d'énergie renouvelable supplante donc les autres énergies du fait de la rentabilité de ces projets. La marginalisation de la biomasse à l'interface entre une

production d'énergie thermique et électrique⁸⁴ peut également s'expliquer par le prisme uniquement production électrique choisi par la programmation pluriannuelle des investissements.

iii. Résultats de l'analyse

La marginalisation de la biomasse énergie apparaît ainsi comme une conséquence de la définition trop étroite choisie pour la transition énergétique en Nouvelle-Calédonie. Alors que la biomasse énergie est une énergie renouvelable, au même titre que le photovoltaïque, et présente des atouts non négligeables étant la seule énergie renouvelable non intermittente, elle se retrouve, du fait de son coût de production électrique élevé et de sa transversalité, mise de côté. **Le cadre juridique se limitant, aujourd'hui, à un schéma de la transition énergétique et à une programmation pluriannuelle des investissements, devrait s'enrichir dans les années à venir afin d'orienter au mieux le territoire vers une véritable mutation du mix énergétique et des modes de consommation et de production énergétiques.**

B. Regard sur le droit de la transition énergétique de France métropole et réflexion sur l'évolution de ce droit en Nouvelle-Calédonie

Un regard sera porté sur le droit de la transition énergétique métropolitain et des recommandations seront envisagées afin d'enrichir le cadre juridique actuel de la Nouvelle-Calédonie et d'accompagner au mieux la transition énergétique.

1. Un droit de la transition énergétique créé pas à pas

i. Les objectifs du droit de la transition énergétique en France métropole

Le droit interne a associé la transition énergétique à un outil permettant de lutter contre le changement climatique. D'ailleurs, ce lien entre les deux thématiques est constamment validé par le conseil constitutionnel qui reprend l'articulation entre transition et croissance^{85 86} et plus globalement, entre la transition énergétique et la croissance verte. Cette croissance verte est comme l'affirme l'article L. 100-1 du code de l'énergie « *un mode de développement*

⁸⁴ Pour rappel, la méthanisation peut produire à la fois de l'énergie thermique comme de l'énergie électrique. Les deux cumulés permettent d'atteindre un rendement énergétique à la hauteur de 80% contre 30% s'il y a une production d'électricité seule.

⁸⁵ MAUGER, Romain. Le droit de la transition énergétique, une tentative d'identification. Droit. Université de Montpellier, 2017. 709 p.

⁸⁶ LORMETEAU, Blanche. La validation par le Conseil constitutionnel de la méthode de transition comme principe directeur de l'action publique dans le champ de l'énergie. Constitutions, 2015, p. 607. (Référence de MAUGER Romain).

économique respectueux de l'environnement, à la fois sobre et efficace en énergie et en consommation de ressources et de carbone, socialement inclusif, soutenant le potentiel d'innovation et garant de la compétitivité des entreprises ».

ii. Historique du droit de la transition énergétique

En France métropolitaine, la démarche d'intégration de la transition énergétique dans le cadre juridique a fait suite à celle des Grenelles de l'environnement⁸⁷. Cette démarche implique un basculement des systèmes de production d'électricité nucléaire, fossile et hydraulique vers les énergies renouvelables. Cette mutation du parc énergétique implique ainsi une adaptation du cadre légal afin d'encourager au développement de ces énergies de flux. Depuis 2012, le législateur a ainsi accumulé des textes afin de tendre vers cette mutation énergétique, premièrement, **en insérant la transition énergétique dans les territoires**.

La loi dite MAPAM⁸⁸ de janvier 2014 a fait entrer la transition énergétique dans les compétences des collectivités territoriales. La compétence énergie est donc placée sous l'autorité régionale qui est responsable de l'élaboration des schémas régionaux climat air énergie. La transition énergétique apparaît dans cette loi comme une compétence distribuée aux collectivités territoriales.

Dans le même esprit, la loi NOTR(e) a renforcé les dispositifs mis à disposition pour la région afin d'insérer la transition énergétique dans les territoires⁸⁹. Elle crée un nouveau schéma le SRADDET qui « *regroupe ainsi des schémas préexistants tels que le schéma régional climat air énergie, le schéma régional de l'intermodalité, et le plan régional de prévention et de gestion des déchets* »⁹⁰ On comprend donc que le droit interne prévoit une boîte à outils diversifiée pour intégrer la transition énergétique au sein des régions.

Deuxièmement, **une mutation des lois de finances** a encouragé à la mutation du bouquet énergétique. En effet, les lois de finances ont, depuis 2012, traités par touche les questions

⁸⁷ MAUGER, Romain. Le droit de la transition énergétique, une tentative d'identification. Droit. Université de Montpellier, 2017. 709 p.

⁸⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁸⁹ IZARD, Charlotte. Climat et transition : de grandes Régions aux missions renouvelées. CLER, 2015. <https://www.construction21.org/fr/climat-et-transition--degrandes-regions-aux-missions-renouvelees.html> (Référence de MAUGER Romain).

⁹⁰ ROUSSEL, Florence. Gouvernance environnementale : ce qui change avec la loi Notre. 2015. <http://www.actuenvironnement.com/ae/news/adoption-loi-notre-dechet-eau-collectivite-25028.php>. (Référence de MAUGER Romain).

d'énergie et de transition énergétique. Ainsi, il faut attendre un arrêté de janvier 2016⁹¹ venant compléter le « *second programme d'investissements d'avenir* »⁹² pour voir l'intégration des termes de transition énergétique dans cette loi. Cet arrêté approuve, en effet, le cahier des charges « *Energies renouvelables en mer et fermes pilotes hydroliennes fluviales* » et consacre un fléchage d'investissement pour l'ensemble de cette thématique.

La loi de finances pour 2015⁹³ va, elle, pousser au développement de la filière biomasse⁹⁴. En effet, cette loi dispose dans son article 60 qu'une « *exonération de taxe et de cotisation foncières pour les méthaniseurs agricoles* » sera mise en place pour les sept premières années d'exploitation afin de remplir les objectifs de la feuille de route de la conférence environnementale de 2012 concernant le Plan national biogaz.

La loi de finances rectificative pour 2015⁹⁵ va encore plus loin et insère dans son article 5 la création d'« *un compte d'affectation spéciale dédié au financement de la transition énergétique, dont les recettes seront issues de la fiscalité énergétique.* »⁹⁷ D'autres points de cette loi contribuent à concrétiser la transition énergétique avec notamment une exonération de taxe foncière permanente pour les entreprises de méthaniseurs agricoles⁹⁸.

Les lois de finances de 2016 et de 2017 viennent alimenter certaines mesures concernant la production d'électricité à partir des éoliennes.

La transition énergétique s'est ainsi intégrée de manière ponctuelle, comme le souligne le professeur Philippe Billet⁹⁹ et sans philosophie générale fédératrice.

Et c'est ce qu'a visé la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹⁰⁰. Cette loi a porté l'ambition de créer un **nouveau modèle** français. Elle porte donc des

⁹¹ Arrêté du 29 janvier 2016 relatif à l'approbation du cahier des charges « Energies renouvelables en mer et fermes pilotes hydroliennes fluviales ».

⁹² Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Article 59.

⁹³ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

⁹⁴ Une des filières la plus mise en avant politiquement du fait de sa neutralité en carbone et à sa stabilité.

⁹⁵ ENERGIE ET ENVIRONNEMENT. La biomasse : une solution pour assurer la transition énergétique dans les îles des Outre-mer ? [en ligne]. Sia partners, 2017 [consulté le 14/08/2019]. <http://www.energie.sia-partners.com/20171009/la-biomasse-une-solution-pour-assurer-la-transition-energetique-dans-les-iles-des-outre-mer>

⁹⁶ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

⁹⁷ RADISSON, Laurent. La loi de finances rectificative pour 2015 amorce une réforme de la fiscalité énergétique. 2015. <http://www.actuenvironnement.com/ae/news/loi-finance-rectificative-2015-reforme-fiscalite-energetique-tgap-indemnite-velo25923.php4>. (Référence de MAUGER Romain).

⁹⁸ Article 61 et 63 de la Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

⁹⁹ BILLET, Philippe. Principales dispositions financières et fiscales en matière d'environnement, d'énergie et de transport dans les lois de finances rectificative pour 2016 et de finances pour 2017. 2017, p.5.

¹⁰⁰ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

objectifs ambitieux que l'opposition qualifie d'irréalisables. Parmi eux, des objectifs chiffrés sont fixés à l'article 1^{er} de la loi et déclinés au sein de l'article L.100-4 du Code de l'énergie. Le premier est un objectif de réduction des Gaz à Effet de Serre (GES) de 40% d'ici 2030. C'est l'objectif choisi pour juger de la réussite de la transition énergétique. D'autres objectifs chiffrés apparaissent concernant la diversité du mix énergétique, la diminution de la part des énergies fossiles ou encore le quintuplement des quantités de chaleur et de froid renouvelable pour 2030.

La critique principale est le manque d'adéquation, pour certain, entre les objectifs ambitieux et les moyens apportés. Cette loi apparaît donc presque irréaliste car peu chiffrée et fréquemment non contraignante¹⁰¹.

iii. Le droit de la transition énergétique, un droit de planification

Le droit de la transition énergétique reste un droit de planification intégrant des schémas, des instruments d'organisation. L'élaboration des règles de la transition s'est appuyée de manière conséquente sur les outils instaurés par le Grenelle de l'environnement avec un usage des schémas régionaux et une accentuation de la planification nationale de l'énergie. On relève ainsi l'apparition des SRCAE (Schémas Régionaux Climat Air Energie) puis des SRADDET (Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires) à l'échelle régionale tout comme l'élaboration d'une stratégie nationale bas-carbone et d'une PPE (Programmation Pluriannuelle de l'Energie). L'implémentation de la transition énergétique semble ainsi se faire sur deux échelles et semble rechercher l'équilibre optimal pour ses instruments de planification entre schémas sectoriels et schémas regroupés, tout comme entre les schémas régionaux et les stratégies nationales.

2. Perspectives d'évolution du droit de la transition énergétique de Nouvelle-Calédonie

i. L'intégration de la transition énergétique dans un code de l'environnement pays

Le regard porté sur le droit de la transition énergétique en France métropolitaine permet de questionner les outils choisis pour encadrer la transition énergétique en Nouvelle-Calédonie. Tout d'abord, contrairement à la France métropolitaine, la Nouvelle-Calédonie ne dispose pas d'un code de l'énergie ni de texte législatif définissant la transition énergétique et les objectifs

¹⁰¹ TESSON, Fabien. La réalité juridique de l'action publique en matière de transition énergétique - Une évolution normative prise dans un mouvement global. AJDA, 2015, p. 1960. (Référence MAUGER Romain).

recherchés. Ce vide juridique peut questionner. Il serait, en effet, intéressant d'introduire textuellement la transition énergétique au sein d'un code de l'environnement pays¹⁰².

ii. La révision des objectifs du STENC et de la PPI

Le STENC s'apparente à une stratégie nationale permettant de fixer des objectifs chiffrés ambitieux. Lorsqu'on compare les objectifs chiffrés, on remarque que les objectifs sont majoritairement relatifs au développement des énergies renouvelables contrairement à la métropole qui a introduit des objectifs relatifs à la production de chaud et de froid renouvelable, à la maîtrise de l'énergie ou à la diversification du mix énergétique.

Du côté de la PPI, cette planification ne concerne que le mix électrique contrairement à la PPE. Ici aussi, même si les besoins thermiques de la Nouvelle-Calédonie sont moindres par rapport aux besoins thermiques de métropole, on constate qu'une vision seulement électrique marginalise certaines filières renouvelables comme la biomasse énergie qui sont pourtant très intéressantes pour effectuer la transition énergétique. C'est d'ailleurs ce qui est rappelé dans le rapport de la PPI réalisé par la DIMENC qui mentionne que les énergies renouvelables ne permettent pas de répondre, à tout instant, à la demande de la distribution publique, du fait de l'intermittence de la production. Par conséquent, une certaine quantité d'énergie thermique fossile serait donc nécessaire pour garantir la permanence de la fourniture en électricité. Afin de limiter l'impact environnemental des moyens thermiques fossiles, la PPI fixe certaines dispositions comme l'engagement du porteur de projet d'utiliser un certain pourcentage de biomasse en exploitation si elle présente un coût économiquement raisonnable. Une production d'énergie électrique comme d'énergie thermique pourrait ainsi permettre une meilleure maîtrise de l'énergie.

iii. La concrétisation de la transition énergétique dans la fiscalité

La concrétisation de la transition énergétique au sein du territoire s'appuyant en général sur les lois de finance est peu développée en Nouvelle-Calédonie. En effet, la fiscalité en place ne permet pas de soutenir un développement fort du STENC. Certaines incohérences pourraient être modifiées à court terme. Parmi elles, les modalités de calcul des aides à l'énergie distribuées aux agriculteurs¹⁰³. Actuellement, ces aides ne concernent que les énergies fossiles et non les

¹⁰² Recommandation partie 1 chapitre 1.

¹⁰³ Délibération n°125/CP du 5 mars 2019.

énergies renouvelables. Ceci n'encourage pas les agriculteurs à muter leur moyen de production d'énergie. On citera également les modalités d'éligibilité des projets à la défiscalisation voir à la double fiscalisation qui favorisent peu les projets d'énergie renouvelable¹⁰⁴.

iv. Réflexion sur l'échelon de gouvernance adapté pour mener la transition énergétique

Enfin, la réflexion autour de l'échelon d'action adapté pour mener la transition énergétique est délicate. En Nouvelle-Calédonie, cet échelon est, pour l'instant, l'échelle pays vu le partage des compétences actuelles. Cependant, il est possible de se questionner sur la pertinence de cet échelon d'action peut être trop déconnecté du territoire. Une décentralisation de cette compétence énergie pour le volet énergie renouvelable permettrait de faciliter l'intégration dans les territoires de cette transition énergétique. Ainsi, l'intégration de cette dernière dans des schémas d'aménagement provinciaux pourrait permettre d'étoffer les objectifs encourus par cette transition énergétique et d'encourager de manière ambitieuse à une mutation profonde de la production et de la consommation énergétique des territoires. L'Agence Calédonienne de l'Energie pourrait coordonner cette « décentralisation ».

Conclusion du chapitre 1 :

La transition énergétique est une mutation qui se fait progressivement sur le territoire. Le cadre juridique l'encadrant est encore à ses prémices et apparaît plus sous la forme d'une planification que sous la forme d'une loi-cadre. Afin d'intégrer de manière efficiente la transition énergétique au sein du cadre juridique, une réflexion sur l'échelon pertinent d'action et sur la boîte à outils permettant la planification et la concrétisation de la transition énergétique reste à établir. Dans un premier temps, certaines incohérences fiscales peuvent être corrigées afin d'encourager concrètement les porteurs de projets à s'orienter vers une production d'énergie renouvelable. Enfin, les objectifs de cette transition énergétique méritent d'être affinés afin d'orienter dans la bonne direction une mutation complexe des sociétés.

¹⁰⁴ Article 3243-1 et 4233-1 Code des aides pour le soutien de l'économie en Province Sud.

Chapitre 2 : Une intégration partielle de l'économie circulaire dans la législation de chaque province

Introduction chapitre 2 : La définition institutionnelle¹⁰⁵ de l'économie circulaire désigne cette dernière comme « *un modèle économique dont l'objectif est de produire des biens et des services de manière durable en limitant la consommation et les gaspillages de ressources (matières premières, eau, énergie) ainsi que la production de déchets.* » L'objectif est donc de rompre avec un modèle linéaire de l'économie consistant à extraire, fabriquer, consommer, jeter pour adopter un modèle circulaire.

Dans ce chapitre, sera détaillée l'intégration du concept d'économie circulaire au sein du cadre juridique de la Nouvelle-Calédonie en s'appuyant sur l'exemple de la filière de la méthanisation qui s'inscrit entièrement dans la logique de ce modèle.

A. L'économie circulaire, un concept intégré de manière indirecte dans le cadre juridique de la Nouvelle-Calédonie

1. Définition de l'économie circulaire et des enjeux associés

i. La gestion des déchets, un pilier de l'économie circulaire

La formulation du concept d'économie circulaire en tant que telle a été attribuée à Pierce Tuner en 1989 qui a fait naître le lien entre l'économie circulaire et l'écosystème industriel.

C'est la définition donnée par la fondation Ellen Mac Arthur¹⁰⁶ qui est souvent reprise pour décrire l'économie circulaire. Cette dernière apparaît comme un nouveau système industriel qui est fondé sur la mise en place de cycles de production et de consommation en boucle. Ce nouveau modèle économique reposerait ainsi sur l'offre d'acteurs économiques, la demande des consommateurs et la gestion des déchets¹⁰⁷. Ce dernier volet de gestion des déchets constitue ainsi un des piliers de cette économie circulaire qui se base sur la réalisation des « 3R » : « Reduce, Re-use, Recycle » auxquels s'ajoutent un quatrième R pour « Recover ». Ce modèle économique repose ainsi sur un objectif de disparition du déchet par la réutilisation, la

¹⁰⁵ MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE. L'économie circulaire [en ligne]. Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, 2018 [consulté le 18/09/2019]. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/leconomie-circulaire>

¹⁰⁶ FONDATION ELLEN MACARTHUR. What is the circular economy? [en ligne]. Fondation ellen macarthur, 2019 [consulté le 08/08/2019]. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/what-is-the-circular-economy>

¹⁰⁷ JOUAYED, Celia. L'intégration de l'économie circulaire dans les droits français et québécois : l'exemple de la valorisation énergétique des déchets. Essai de la Maîtrise Droit de l'environnement, Développement durable et Sécurité alimentaire : Droit, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2017. 69p.

réparation, la rénovation et le recyclage des matériaux et produits existants afin de transformer les déchets en ressource¹⁰⁸. On voit ainsi que le modèle vient s'opposer à l'économie linéaire définie par la séquence « *extraire, fabriquer, utiliser, jeter* ». La gestion des déchets dans un modèle d'économie circulaire fait alors intervenir sept thématiques regroupant l'approvisionnement durable, l'écoconception, l'écologie industrielle et territoriale, la consommation responsable, l'allongement de la durée de vie des produits et le recyclage¹⁰⁹. L'économie circulaire permet ainsi de trouver un équilibre entre le développement économique et la préservation de l'environnement.

ii. *La méthanisation, une filière de valorisation énergétique appartenant aux modes de traitement promus par l'économie circulaire*

La méthanisation est une filière de valorisation énergétique des déchets organiques fermentescibles. Comme dit précédemment, à partir de déchets fermentescibles, le procédé de méthanisation va produire deux sous-produits parmi lesquels on trouve le biogaz (une énergie) et le digestat (un fertilisant écologique). Cette filière s'inscrit alors dans le modèle de l'économie circulaire.

iii. *L'économie circulaire et le droit : deux objets conflictuels avec un lien de dépendance*

Le droit est un outil précieux pour la promotion de l'économie circulaire. Se pose, cependant, la question de l'adéquation entre le droit et cet objectif économique. En effet, on constate rapidement que si l'on souhaite atteindre les principes d'économie circulaire, le droit tient un rôle prépondérant.¹¹⁰ Bien que les règles puissent constituer des verrous à l'application de ses principes, elles sont aussi des leviers indispensables à la mise en place de ce modèle, d'où l'importance de mener une analyse sur les freins et les leviers réglementaires impactant l'application de cette économie circulaire.

¹⁰⁸ NAZET ALLOUCHE, Dominique. Economie circulaire et Droit [en ligne]. Pôle développement durable et territoires méditerranéens CERIC/Cnrs-Aix Marseille Université, 2016 [consulté le 02/08/2019]. <https://pddtm.hypotheses.org/291>

¹⁰⁹ NAIMI, Tom. Freins et leviers juridiques de l'économie circulaire dans le secteur agroalimentaire. Droit, Université de Nantes, 2018. 37 p.

¹¹⁰ NAZET ALLOUCHE, Dominique. Economie circulaire et Droit [en ligne]. Pôle développement durable et territoires méditerranéens CERIC/Cnrs-Aix Marseille Université, 2016 [consulté le 02/08/2019]. <https://pddtm.hypotheses.org/291>

2. *L'intégration de l'économie circulaire dans les cadres juridiques de la France métropolitaine et de la Nouvelle-Calédonie*

i. *La place de l'économie circulaire au sein du cadre juridique en France métropolitaine*

Le cadre juridique de l'économie circulaire provient de deux sources : européenne et française. En droit interne, l'émergence de l'économie circulaire dans la sphère politique date du Grenelle de l'environnement inspirée du Pacte écologique de Nicolas Hulot de 2007. En 2014 également, la Loi d'avenir pour l'agriculture et l'alimentation a introduit dans l'article 1 –I du Code rural, l'économie circulaire comme élément de la transition énergétique visée par la nouvelle politique agroalimentaire.

Il faudra attendre en France la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) de 2015 qui y consacre un chapitre entier nommé « *Lutter contre le gaspillage énergétique et promouvoir l'économie circulaire de la conception des produits à leur recyclage.* » Avec cette loi, l'économie circulaire devient un des cinq objectifs du développement durable¹¹¹. L'économie circulaire fait avec cette loi une entrée fracassante dans le code de l'environnement, le code de l'énergie mais aussi le code de la consommation. L'économie circulaire devient un instrument au service de l'objectif de développement durable comme le décrète l'article L.110-1 du code de l'environnement mais aussi un objectif de la politique énergétique à l'article L.100-4 du code de l'énergie. L'article L. 110-1-1 du code de l'environnement définit l'économie circulaire comme « *la transition vers une économie circulaire vise à dépasser le modèle économique linéaire (...) en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production des déchets notamment par un réemploi et une réutilisation et, à défaut, un recyclage des déchets, des matières premières secondaires et des produits. La promotion de l'écologie industrielle et de la conception écologique des produits, l'utilisation de matériaux issus de ressources naturelles renouvelables gérées durablement, l'allongement de la durée du cycle de vie des produits, la prévention des déchets, des polluants et des substances toxiques, le traitement des déchets en respectant la hiérarchie des modes de traitement, la coopération entre les acteurs économiques à l'échelle territoriale pertinente dans le respect du principe de proximité et le développement des valeurs d'usage et de partage et de l'information sur leurs coûts écologique, économique et social, contribuent à cette nouvelle prospérité* ».

¹¹¹ Article L.110-1 du code de l'environnement.

Ce concept repose sur le respect d'une hiérarchie des modes de traitement des déchets « 3RV-E ». C'est la Directive Cadre sur les déchets de 2008/98 adoptée par le parlement européen qui a introduit cette hiérarchie reposant sur l'ordre suivant :

- Prévention
- Préparation en vue du réemploi
- Recyclage
- Autre valorisation et notamment la valorisation énergétique
- Elimination

Transposée dans le droit français¹¹², la hiérarchie des modes de traitement y est reprise de façon similaire. On soulignera que certaines dérogations peuvent être prises « *lorsque cela se justifie par une réflexion fondée sur l'approche de cycle de vie concernant les effets globaux de la production et de la gestion de ces déchets* »¹¹³.

Enfin, un nouveau projet de loi « pour une économie circulaire et une meilleure gestion des déchets » est actuellement en cours au gouvernement. Ce projet s'inscrit dans le prolongement de la consultation publique initiée en décembre 2017 qui a abouti à l'adoption de cinquante mesures que l'on retrouve aujourd'hui sur la Feuille de route de l'économie circulaire : la FREC¹¹⁴. Ce projet de loi a donc pour finalité de mettre en application certaines des mesures recommandées par la FREC et de transposer trois des quatre directives du parlement européen en matière¹¹⁵ d'économie circulaire.¹¹⁶ L'objectif de ce projet est ainsi d'élaborer un nouveau cadre législatif permettant de promouvoir et de garantir une transition vers une logique circulaire.

¹¹² Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets; Décret n°2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets.

¹¹³ Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, 19 nov. 2008.

¹¹⁴ Présenté par le gouvernement le 23 avril 2018.

¹¹⁵ GOSSEMENT AVOCATS. Economie circulaire et déchets : analyse du projet de loi [en ligne]. Gossement avocats, 2019 [consulté le 02/09/2019]. <http://www.arnaudgossement.com/archive/2019/01/23/economie-circulaire-et-dechets-analyse-du-projet-de-loi-6123254.html>

¹¹⁶ La directive 2018/851 du 30 mai 2018 modifiant la directive-cadre n°2008/98/CE relative aux déchets. La directive 2018/852 du 30 mai 2018, modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages. La directive 2018/850 du 30 mai 2018 modifiant la directive 199/31/CE concernant la mise en décharge des déchets.

ii. *La place de l'économie circulaire au sein du cadre juridique en Nouvelle-Calédonie*

- Des principes directeurs de l'économie circulaire au sein de la législation provinciale

**La Responsabilité élargie du producteur*

La REP est définie comme un instrument de politique environnementale mettant en application le principe du pollueur payeur¹¹⁷. Cette responsabilité élargie étend les obligations matérielles et/ou financières du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade final de son cycle de vie. Ce principe pousse les producteurs à prévoir et internaliser l'élimination des déchets provenant de ce même produit. Cette filière pousse, ainsi, les importateurs et les fabricants de se diriger vers une démarche d'écoconception, d'allongement du temps de vie et de recyclage du produit. Ce principe constitue ainsi un levier pour le développement d'une économie circulaire puisqu'il pousse le producteur à réfléchir au cycle de vie complet du produit et à imaginer ainsi la boucle complète que réalisera ce dernier.

**La hiérarchie des usages et son portage dans la planification*

On retrouve dans le code de l'environnement de la Province sud, de la Province Nord et de la Province des îles Loyauté, la promotion de la hiérarchie des usages des modes de traitement en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, l'article L. 421-1 dispose que les dispositions du titre II Déchets ont pour objet « *de prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets* » et « *de privilégier la valorisation des déchets par réemploi, réutilisation ou recyclage ou toute autre action visant à obtenir, à partir des déchets, des matières réutilisables ou de l'énergie.* »¹¹⁸

On entend, ainsi, par déchet « *tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matière, produit ou plus généralement tout bien meuble dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention de se débarrasser à des fins autres que le réemploi.* », par prévention « *toutes mesures prises avant qu'une substance, une matière ou un produit ne devienne un déchet [...]* », par réemploi « *toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus* », par réutilisation « *toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont utilisés de nouveau* », par recyclage « *toute opération de valorisation par laquelle les déchets, y compris les déchets*

¹¹⁷Province Sud, Schéma déchet, 2013.

¹¹⁸Code de l'environnement Province Sud, de la Province Nord et de la Province des îles Loyauté.

organiques, sont retraités en substances, matières ou produits aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins. Les opérations de valorisation énergétique des déchets, celles relatives à la conversion des déchets en combustible et les opérations de remblaiement ne peuvent pas être qualifiées d'opérations de recyclage » et enfin par valorisation « toute opération dont le résultat principal est que des déchets servent à des fins utiles en substitution à d'autres substances, matières ou produits qui auraient été utilisés à une fin particulière, ou que des déchets soient préparés pour être utilisés à cette fin, y compris par le producteur de déchets. »¹¹⁹

**Une planification prévue par les codes de l'environnement*

L'article L.421-6 prévoit en Province Sud et en Province Nord un schéma de gestion des déchets approuvé par la province et déterminant les principes directeurs de gestion des déchets tous les cinq ans.

En Province Sud, un Schéma Provincial de Prévention et de Gestion des Déchets 2018 – 2022 a été adopté et présenté comme un outil au service de l'environnement et pour une mutation vers l'économie circulaire. Ce schéma fait suite à celui qui avait été élaboré sur la période 2013-2017 qui a permis d'augmenter significativement le taux de valorisation des déchets non dangereux (de 22% en 2016).

La Province Nord a également élaboré un schéma provincial de gestion des déchets qui s'applique sur cette province depuis 2012. L'objectif de promotion de l'économie circulaire est moins prôné qu'en Province Sud mais des objectifs de réduction des déchets fermentescibles enfouis par la promotion du compostage individuel et collectif sont bien présents.

Dans les îles Loyauté, un Schéma directeur pour la modernisation des déchets a également été adopté mais n'est pas prévu par un article du code de l'environnement de la PIL.

**Une réglementation fiscale pour promouvoir l'économie circulaire*

Les porteurs de projets concernés par « l'industrie de transformation liée à la valorisation et au recyclage des déchets, à l'exception des simples activités de tri et de compactage » sont éligibles à la défiscalisation pays. De plus, des fonds du gouvernement de Nouvelle-Calédonie via le comité TAP¹²⁰ sont également disponibles pour l'accompagnement d'une gestion durable

¹¹⁹ Code de l'environnement de la Province Sud, de la Province des îles Loyauté.

¹²⁰ Taxe de soutien aux actions de lutte contre les activités polluantes.

des déchets. Cette taxe est applicable à l'ensemble des produits importés susceptibles de générer des nuisances environnementales fortes et des risques pour la santé et permet de financer des actions de lutte contre les pollutions. Elle a été instituée par la loi du pays n° 2003-3 du 27 mars 2003.

- Certains freins réglementaires empêchant le développement de l'économie circulaire, illustration avec la méthanisation

**Des déchets organiques fermentescibles du Grand Nouméa peu valorisés par le concessionnaire*

Les déchets organiques fermentescibles peuvent être valorisés de plusieurs manières avec une valorisation soit matière (compostage) ou soit énergétique (méthanisation). On pourrait ainsi penser que ces déchets sont, au même titre que les autres, soumis à la hiérarchie des modes de traitement décrite à l'article L.421-1. Cependant, on constate que les déchets organiques fermentescibles sont peu valorisés.

Même si une partie de cette matière est utilisée pour des projets de compostage (OZD avec la plateforme de compostage des déchets organiques industriels et particuliers, MANGO avec la plateforme de co-compostage déchets vert et boues d'épuration, ADECAL¹²¹ avec l'hydrolysate de poissons sur Lifou etc), une partie non négligeable des déchets organiques industriels et des particuliers ainsi que des déchets verts du Grand Nouméa sont encore enfouis dans l'installation de stockage des déchets non dangereux de Gadji gérée par la CSP (Calédonienne de Services Publics). Ce gestionnaire a signé une délégation de service public avec le Syndicat Intercommunal du Grand Nouméa (SIGN) pour assurer le traitement de ses déchets. Ce contrat de concession a été signé en 2003 pour une durée de trente ans et inclut dans ses objectifs la réalisation des travaux et installations et l'exploitation du service de traitement des déchets. En son article 9 est spécifié que le concessionnaire réalisera les travaux nécessaires à l'exploitation de filières de valorisation, de recyclage, de traitement autre que le stockage ou l'exportation notamment des déchets verts et des déchets liquides biodégradables¹²². Malgré cet engagement, la majorité des déchets organiques accueillis ne sont pas valorisés. Ainsi, la majorité des flux organiques de déchets vont au niveau de l'ISDND de Gadji qui ne possède pas de filières de valorisation de ces déchets.

¹²¹ Technopole de Nouvelle-Calédonie.

¹²² Ville de Nouméa, Contrat de concession de travaux et de service public pour la réalisation du centre de transit et de l'installation de stockage des déchets de la ville de Nouméa et la gestion du service public, du tri, du transport et du traitement des déchets urbains, 2003.

Enfin, au cours de ces dernières années la commune de Nouméa a pris de nombreuses mesures destinées à réduire les déchets, à en améliorer la collecte et la valorisation. Un programme local de prévention des déchets et le renforcement d'équipements publics a conduit à un renforcement du service public nécessitant un système de financement supplémentaire appelé la REOM ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Les modalités d'exonérations ont été précisées à sa création mais se sont vues modifier par l'arrêté n°2019/702 du 1^{er} mars 2019 venant supprimer les demandes d'exonérations expresses. On voit ainsi que, si d'autres offres permettant une collecte et une valorisation des déchets organiques, il est difficile pour un habitant d'être exonéré de cette REOM car il doit prouver qu'il n'est pas usager du service et qu'il respecte strictement les incontournables normes de santé et salubrité publiques et ce dans leur intégralité¹²³. Proposer une filière de valorisation des déchets organiques par la ville de Nouméa financée par la REOM pourrait être opportune.

**Des déchets organiques agricoles peu valorisés et une réglementation peu contraignante pour les épandages du lisier*

La réglementation relative aux plans d'épandage autorise les éleveurs de Nouvelle-Calédonie à épandre un taux de nitrates par surface très élevée par rapport à la réglementation de France métropole¹²⁴. Cette réglementation plus souple avec la disponibilité de surfaces d'épandage pour une partie des éleveurs fait que l'ensemble des éleveurs vont épandre leur lisier ou fiente sur les terres agricoles pas forcément maraîchères. Certains éleveurs vendent cet engrais pour les agriculteurs maraîchers ou réalisent du compost.

**Une absence de sortie du statut de déchet rendant difficile le contrôle des matières entrantes et des produits sortants*

En Nouvelle-Calédonie, dans les différentes provinces, il n'y a pas de nomenclature des déchets applicable, la seule distinction entre les types des déchets résultent de la filière REP (Responsabilité Elargie des Producteurs) qui s'applique aux déchets réglementés mais dont les déchets organiques fermentescibles ne font pas partie. L'absence d'encadrement de sortie de déchets et l'absence d'une nomenclature distinguant les déchets dangereux, des déchets non

¹²³ Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, mémoire en défense, dossier n°1900203.

¹²⁴ 150 unités d'azote/ha en Nouvelle-Calédonie contre 105 kg/ha d'azote en France métropolitaine.

dangereux semblent préoccupantes pour la garantie de la qualité des sous-produits obtenus à partir des déchets¹²⁵.

De plus, l'absence de normes et de réglementations concernant les sous-produits issus de la dégradation de la matière organique ne permet pas de garantir la qualité de ces derniers. Ainsi, si l'on prend l'exemple du compost produit sur le territoire, aucun référentiel local ne permet de distinguer un compost de qualité d'un autre compost¹²⁶. On ajoutera que le territoire étant situé dans un écosystème distinct de celui de la France métropolitaine, les normes s'appliquant en métropole ne peuvent s'appliquer sur le territoire du fait, notamment, de la différence de concentration en métaux.

B. Regard sur le droit de l'économie circulaire métropolitain et perspectives d'évolution permettant une application concrète de l'économie circulaire

1. Encourager à la valorisation des déchets organiques

i. Une planification ambitieuse

En France métropolitaine, les incitations réglementaires pour amener la valorisation des déchets organiques sont nombreuses.

Dès 1992, la loi 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets a instauré le principe des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Encadrés par le décret 96-1008 du 18 novembre 1996 (devenu l'article Article R541-13 du code de l'environnement), ces derniers ont pour objectif de *"coordonner l'ensemble des actions à mener tant par les pouvoirs publics que par des organismes privés en vue d'assurer l'élimination des déchets ménagers ainsi que de tous déchets qui, par leur nature, peuvent être traités dans les mêmes installations que les déchets ménagers"*¹²⁷.

En Nouvelle-Calédonie, une planification ambitieuse pourrait, ainsi, permettre de développer l'ensemble des filières de valorisation de la matière organique.

¹²⁵ Cas avec les huiles usagées en Province des îles Loyauté.

¹²⁶ L'élaboration d'un référentiel par le cluster Valorga est actuellement en construction.

¹²⁷ BASTIDE Guillaume. Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage [en ligne]. ADEME, Janvier 2015 [consulté le 05/05/2019]. 88 p. https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/cadre_reglementaire_juridique_methanisation_201501.pdf

ii. *Des objectifs et des obligations de tri, de collecte et de valorisation des déchets organiques*

La directive européenne n°99/31/CE du 26 avril 1999 (modifiée par la directive n°2011/97/UE du 5 décembre 2011) a, dès 1999, imposé aux Etats membres des objectifs en termes de réduction des quantités de déchets municipaux biodégradables enfouies en décharge. La circulaire du ministère de l'environnement du 6 juin 2006, prise en application de l'arrêté du 19 janvier 2006 modifiant l'arrêté du 9 septembre 1997 relatif aux installations de stockage de déchets ménagers incite à la biodégradation des déchets avant l'enfouissement. La circulaire du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables du 25 avril 2007 relative aux plans de gestion des déchets ménagers vient également rappeler le double objectif de **réduction des quantités de déchets prises en charge** dans le cadre du service public des déchets notamment par la prévention à la source et le **développement de pratiques** comme le compostage domestique et l'augmentation du recyclage et de la valorisation organique. Vient ensuite la Loi Grenelle II qui a imposé le tri à la source et la valorisation des biodéchets issus de « gros producteurs ». On retrouve cette obligation à l'article L541-21-1 du code de l'environnement. Les acteurs concernés peuvent être des centres de restauration collective, des grandes surfaces, des industries agro-alimentaires etc.

Enfin, les producteurs ou détenteurs d'une quantité importante de déchets composés majoritairement de biodéchets tels que définis à l'article R.541-8 doivent en assurer le tri à la source en vue de leur valorisation organique (article R.543-226). Les déchets ménagers sont exclus de cette obligation.

On voit ainsi, en France métropole, une volonté d'encourager voire d'obliger à la valorisation de ce type de déchets biodégradables. Les leviers dissuasifs encourageant à la valorisation de ces déchets permettent aux producteurs de déchets de privilégier des méthodes de traitement de valorisation par rapport à des méthodes de stockage. Ceci débouche, d'une part, sur l'augmentation de la part du gisement à traiter et sur, d'autre part, une sécurisation du gisement pour les porteurs de projet.

En Nouvelle-Calédonie, des obligations de valorisation de ce type de déchets permettraient de sécuriser le développement de l'ensemble des filières de valorisation des biodéchets. Aujourd'hui, la majorité des déchets organiques étant produits sur le Grand Nouméa et stockée dans l'ISDND de Gadji une obligation réglementaire portant sur ce sujet entraînera le développement des modes de traitement de valorisation des déchets organiques par le

concessionnaire gérant les déchets ménagers ou la sous-traitance de ces modes de traitement par des structures spécialisées dans ce domaine.

iii. Des outils fiscaux

- Des outils dissuadant l'enfouissement des matières organiques

Pour ce qui est des déchets, la TGAP¹²⁸ ou taxe générale sur les activités polluantes fait figure du dispositif central d'incitation à la prévention et au recyclage et fonctionne en taxant le stockage et l'incinération des déchets. Taxer l'élimination permet d'inciter à ne pas recourir à ce mode de traitement. Cette taxe ainsi que les redevances sur l'élimination sont censées inciter les industriels à valoriser leurs déchets en augmentant le coût de la mise en décharge et de l'incinération pour chaque tonne de déchets éliminée. La TGAP a été étendue aux installations de stockage utilisant la méthode du bioréacteur pour valoriser le biogaz mais avec un tarif réduit à quatorze euros par tonne de déchets plutôt que le prix fixé à trente-deux euros la tonne pour les installations de stockages autorisées¹²⁹.

En Nouvelle-Calédonie, une modification des outils fiscaux déjà présents sur le territoire comme la TAP ou taxe de soutien aux actions de lutte contre les pollutions qui a été instituée par la loi du pays n° 2003-3 du 27 mars 2003 pourrait également être appliquée aux entreprises ne valorisant pas un certain pourcentage de déchets organiques fermentescibles et pourrait s'appliquer de manière forte sur chaque tonne de déchets enfouie au centre de l'ISDND de Gadjì pour la Province Sud.

- Des outils contraignants pour la valorisation des effluents agricoles

De plus, concernant les effluents agricoles, une réglementation visant à encadrer davantage les épandages¹³⁰ permettraient de diminuer le risque lié aux nuisances environnementales tout en sécurisant un gisement organique supplémentaire potentiellement à valoriser.

¹²⁸ Code des douanes. Article 266.

¹²⁹ Loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

¹³⁰ Pour rappel, un projet de loi de révision des modalités d'épandage est actuellement en cours d'élaboration.

- Des outils incitatifs pour développer des méthodes alternatives de valorisation des déchets organiques particulièrement en Province Nord et en Province des îles Loyauté

Pour la Province Nord et la Province des îles Loyauté, une incitation au développement des méthodes de valorisation individuelle locale des déchets organiques est à privilégier. La microméthanisation pouvant traiter des volumes de déchets organiques individuels paraîtrait, par exemple, une méthode de valorisation intéressante à promouvoir. Enlever les taxes concernant l'importation de ces petites unités et la promotion de cette alternative de valorisation pourrait aider à la valorisation des biodéchets dans ces territoires isolés.

2. *Encadrer la qualité du gisement entrant et encadrer la qualité des matières entrantes*

L'émergence de boucles et la valorisation des déchets pour en faire des sous-produits n'est possible que si un contrôle de la qualité du déchet en tant que matière entrante est opéré afin de s'assurer que sa transformation en fera un sous-produit de qualité. Pour garantir la qualité de ce sous-produit, un contrôle aval semble également nécessaire.

i. *L'encadrement de la qualité du gisement amont*

Pour faciliter l'émergence de boucles d'économie circulaire, le droit européen a institué un « régime de disqualification »¹³¹. La Directive 2008/98/CE du Parlement et du Conseil du 19 novembre 2008 a été transposée dans le code de l'environnement et prévoit deux dérogations à la qualification de déchets à travers les notions de sous-produit (article 5 de la Directive) et de fin du statut de déchet (article 6). Cet article 6 inscrit quatre critères cumulatifs à la sortie du statut de déchet¹³² mais il ne suffit pas à établir des mesures concrètes permettant la sortie du statut de déchet. La France a donc choisi d'intégrer une procédure de sortie du statut de déchet à travers l'arrêté du 3 octobre 2012¹³³ relatif au contenu de dossier de demande du statut de déchet permettant de définir un modèle de formulaire. L'initiative de la demande revient à l'exploitant et sera validée par la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) au Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire.

¹³¹ JOUAYED, Celia. L'intégration de l'économie circulaire dans les droits français et québécois : l'exemple de la valorisation énergétique des déchets. Essai de la Maîtrise Droit de l'environnement, Développement durable et Sécurité alimentaire : Droit, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2017. 69p.

¹³² « La substance résultant de la valorisation est couramment utilisée à des fins spécifiques et respectent les normes nationales applicables au produit, il faut qu'il existe un marché ou une demande pour cette substance et enfin il faut qu'il soit établi que l'utilisation de cette substance n'a pas d'effets globaux négatifs pour l'environnement ou la santé »

¹³³ Arrêté du 3 octobre 2012 relatif au contenu du dossier de demande de sortie du statut de déchet.

L'arrêté ministériel du 19 juin 2015 relatif au système de gestion de la qualité mentionné à l'article D. 541-12-14 du code de l'environnement prévoit que l'exploitant d'une installation ICPE doit appliquer un système de gestion de la qualité. Cet arrêté prévoit donc une procédure locale pour un déchet spécifique.

Un avis non normatif du 13 janvier 2016 donné par le Ministère de l'écologie officialise la notion jurisprudentielle de « *sortie de déchet implicite pour les installations de production* »¹³⁴. Cette notion vise les Installations Classées qui utilisent des déchets en substitution de matières premières pour une valorisation matière ou énergétique¹³⁵. Ainsi, on notera une réforme du statut des déchets pour en faciliter la valorisation. Cette réforme avait pour objectif de changer le statut contraignant et insécurisant de déchet pour les entreprises souhaitant les valoriser.

En Nouvelle-Calédonie, afin d'élaborer un cadre juridique relatif à la sortie du statut de déchet, il pourrait être intéressant de s'appuyer sur la démarche de France métropole en proposant une sortie statut de déchets gérée par les différentes provinces et assimilable à la sortie du statut local de déchet de métropole proposée à l'article D. 541-12-14 du code de l'environnement. A noter qu'une réflexion préalable a été menée en Province des îles Loyauté sur la sortie du statut de déchet pour les huiles alimentaires usagées.

ii. L'encadrement du gisement aval

En France, l'arrêté du 21 août 2007 rend obligatoire l'application de la norme NFU 44-051 relative aux amendements organiques. L'élaboration d'une norme propre au territoire de la Nouvelle-Calédonie pourrait ainsi permettre de garantir une qualité du digestat sortant. Un référentiel élaboré par le cluster Valorga qui réunit l'ensemble des acteurs impliqués dans la valorisation des déchets organiques est à noter et pourra déboucher sur une potentielle norme locale.

Conclusion du chapitre 2 :

Ce chapitre met en évidence, à travers l'exemple de la filière de la méthanisation, que le cadre juridique actuel portant l'économie circulaire en Nouvelle-Calédonie présente quelques lacunes. Un manque d'outils juridiques permettant d'encadrer et d'inciter à l'émergence de

¹³⁴ ENCKELL AVOCATS. Statut juridique des matériaux recyclés : le Ministère de l'écologie reconnaît la sortie implicite du statut de déchet [en ligne]. Enckell avocats, 2016 [consulté le 08/09/2019]. <http://www.enckell-avocats.com/archive/2016/01/13/statut-juridique-des-materiaux-recycles-le-ministere-de-l-ec-5744132.html>

¹³⁵ Ceci touche directement les installations de méthanisation.

modèles d'économie circulaire est à noter, particulièrement en ce qui concerne les déchets organiques. Ainsi, afin d'intégrer l'économie circulaire de façon cohérente au sein de ce territoire, une loi-cadre pourrait être opportune ainsi qu'un développement d'outils juridiques incitatifs et/ou contraignants pour inciter au développement de la valorisation de l'ensemble des déchets et tout particulièrement des déchets organiques.

Conclusion de la partie 2 :

Les difficultés liées au développement de la filière de la méthanisation permettent de mettre en évidence un cadre juridique encore juvénile, n'intégrant pas de manière effective la transition énergétique et l'économie circulaire sur le territoire. Pour permettre une transition écologique, une loi instituant dans le cadre juridique, la transition énergétique et l'économie circulaire, permettrait de poser des objectifs clairs et ambitieux et de porter le développement de certaines filières durables indispensables à la transition souhaitée. De plus, certaines modifications des textes en vigueur sont nécessaires pour permettre de lever les freins réglementaires à la valorisation des déchets et de faire de cette même réglementation un levier permettant la promotion des filières durables. Un diagnostic de l'ensemble des incohérences ou des freins devrait être effectué par l'ensemble des acteurs concernés. Afin de mener ce travail de révision essentiel à l'intégration de la transition écologique au sein du territoire de la Nouvelle-Calédonie, le modèle de la France métropolitaine pourra servir de retour d'expériences et permettra d'orienter la stratégie pour atteindre cet objectif de mutation des sociétés.

Conclusion

Ce mémoire a ainsi posé plusieurs axes de réflexion afin de penser et d'élaborer un cadre juridique adapté à la transition écologique en Nouvelle-Calédonie, un territoire au profil atypique doté d'un écosystème exceptionnel à protéger.

L'élaboration d'un cadre juridique solide permettrait de clarifier le partage des compétences issu du mille-feuille institutionnel et juridique et d'encadrer l'orientation de la transition à mener et donc le développement de l'ensemble des filières qui répondent à cette orientation. Le droit est souvent un instrument vu comme un frein au développement d'une mutation sociétale alors qu'il en est un des leviers les plus précieux.

Bibliographie

1) Codes

a) France métropole

Code de l'environnement.

Code rural.

Code des douanes.

Code de l'énergie.

Code des marchés publics.

Code de la consommation.

b) Nouvelle-Calédonie

Code de l'environnement de la Province Nord.

Code de l'environnement de la Province Sud.

Code agricole et pastorale de Nouvelle-Calédonie.

Code des aides pour le soutien de l'économie en Province Sud.

2) Ouvrages

LAMARD, Pierre. La transition énergétique : un concept historique ? Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2018.

PRIEUR, Michel. Droit de l'environnement. Dalloz. Précis : 5^{ème} édition, 2003.

3) Articles de revue

DAVID Carine. Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie. Revue juridique de l'Environnement, 2007, numéro spécial, pp.33-43.

STAHL Lucie. La clarification des compétences institutionnelles en matière d'environnement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, 2013, numéro spécial, pp.147-161.

BIO ENERGIE INTERNATIONAL. Le magazine XXL de la biomasse-énergie, Janvier 2019, n°59, 55p.

BRISEUL, Jean-Paul. Le juge administratif et le contentieux des installations classées en Nouvelle-Calédonie. Revue Juridique de l'Environnement, 2007, pp.49-55.

COLIN Fabrice, FAGES Alain, OHLEN Isabelle, THEMEREAU Marie-Noëlle, BOBIN M., MEYER Nadège, DAVID Carine. Le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, états des lieux et perspectives. Revue Juridique de l'Environnement, 2007.

4) Thèses et mémoires

JOUAYED, Celia. L'intégration de l'économie circulaire dans les droits français et québécois : l'exemple de la valorisation énergétique des déchets. Essai de la Maîtrise Droit de l'environnement, Développement durable et Sécurité alimentaire : Droit, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2017. 69p.

MAUGER, Romain. Le droit de la transition énergétique, une tentative d'identification. Droit. Université de Montpellier, 2017. 709 p.

NAIMI, Tom. Freins et leviers juridiques de l'économie circulaire dans le secteur agroalimentaire. Droit, Université de Nantes, 2018. 37 p.

5) Rapports

ADEME. Suivi technique, économique, environnemental et social de sept installations innovantes de petite méthanisation à la ferme. Novembre 2016, 25p.

ADEME. Méthanisation de produits organiques agricoles et non agricoles. Références techniques, économiques et agronomiques. 2003.

6) Documents électroniques

a) Articles en ligne

ADEME NOUVELLE-CALEDONIE. Les pratiques de compostage en Nouvelle-Calédonie [en ligne]. ADEME, 2015 [consulté le 05/08/2019]. 16p. http://www.nouvelle-caledonie.ademe.fr/sites/default/files/files/notre-offre/les_pratiques_de_compostage_en_nouvelle-caledonie_ademe_2015.pdf

ADEME. Economie circulaire [en ligne]. ADEME, 2019, [consulté le 18/05/2019]. <https://www.ademe.fr/expertises/economie-circulaire>.

BASTIDE Guillaume. Le cadre réglementaire et juridique des activités agricoles de méthanisation et de compostage [en ligne]. ADEME, Janvier 2015 [consulté le 05/05/2019]. 88 p. https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/cadre_reglementaire_juridique_methanisation_201501.pdf

CONGRES DE LA NOUVELLE-CALEDONIE. Le congrès, un organe délibérant [en ligne]. Congrès de la Nouvelle-Calédonie, 2019 [consulté le 05/08/2019]. <https://www.congres.nc/lassemblee/attributions/ladoption-des-textes/>

DIMENC. Electricité [en ligne]. DIMENC, 13/09/2019 [consulté le 05/09/2019]. <https://dimenc.gouv.nc/energie/electricite>

ENCKELL AVOCATS. Statut juridique des matériaux recyclés : le Ministère de l'écologie reconnaît la sortie implicite du statut de déchet [en ligne]. Enckell avocats, 2016 [consulté le 08/09/2019]. <http://www.enckell-avocats.com/archive/2016/01/13/statut-juridique-des-materiaux-recycles-le-ministere-de-l-ec-5744132.html>

ENERGIE ET ENVIRONNEMENT. La biomasse : une solution pour assurer la transition énergétique dans les îles des Outre-mer ? [en ligne]. Sia partners, 2017 [consulté le 14/08/2019]. <http://www.energie.sia-partners.com/20171009/la-biomasse-une-solution-pour-assurer-la-transition-energetique-dans-les-iles-des-outre-mer>

FONDATION ELLEN MACARTHUR. What is the circular economy? [en ligne]. Fondation ellen macarthur, 2019 [consulté le 08/08/2019]. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/what-is-the-circular-economy>

GAZENERGIE. Diversifier le mix énergétique pour répondre aux enjeux de la transition énergétique [en ligne]. GAZENERGIE, 2017 [consulté le 15/09/2019]. <https://france.uniper.energy/blog/2017/07/04/diversifier-mix-energetique-enjeux-transition-energetique/>

GOSSEMENT AVOCATS. Economie circulaire et déchets : analyse du projet de loi [en ligne]. Gossement avocats, 2019 [consulté le 02/09/2019]. <http://www.arnaudgossement.com/archive/2019/01/23/economie-circulaire-et-dechets-analyse-du-projet-de-loi-6123254.html>

GOVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALEDONIE. Le Schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie [en ligne]. Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2016 [consulté le 15/08/2019]. <https://gouv.nc/dossiers/le-schema-pour-la-transition-energetique-de-la-nouvelle-caledonie>

GOVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE. Les statuts de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie [en ligne]. Gouvernement de la République française, 15/12/2017 [consulté le 06/07/2019]. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/statuts-nouvelle-caledonie-et-polynesie>

LES SERVICES DE L'ETAT EN NOUVELLE-CALEDONIE. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie [en ligne]. Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, 31/03/2015 [consulté le 02/07/2019]. <http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Services-de-l-Etat/La-Nouvelle-Caledonie/Institutions-du-territoire/Le-gouvernement-de-la-Nouvelle-Caledonie#>

LES SERVICES DE L'ETAT EN NOUVELLE-CALEDONIE. Le sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie [en ligne]. Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, 16/11/2015 [consulté le 05/07/2019]. <http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Services-de-l-Etat/La-Nouvelle-Caledonie/Institutions-du-territoire/Le-senat-coutumier-de-la-Nouvelle-Caledonie>

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE. L'économie circulaire [en ligne]. Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, 2018 [consulté le 08/09/2019]. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/leconomie-circulaire>

MINISTERE DES OUTRE-MER. Etude concernant la mise en œuvre des Accords sur la Nouvelle-Calédonie signés à Matignon et Nouméa [en ligne]. Juin 2018 [consulté le 16/06/2019]. 292 p. <http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/content/download/4878/37777/file/Rapport%20final%20Analyse%20par%20disposition%20des%20accords%20de%20Noumea.pdf>

NAEPELS, Michel. La Nouvelle-Calédonie : « Une colonisation pas comme les autres » [en ligne]. L'Histoire, Octobre 2018 [consulté le 06/06/2019]. <https://www.lhistoire.fr/la-nouvelle-caledonie-«-une-colonisation-pas-comme-les-autres-»>

NAZET ALLOUCHE, Dominique. Economie circulaire et Droit [en ligne]. Pôle développement durable et territoires méditerranéens CERIC/Cnrs-Aix Marseille Université, 2016 [consulté le 02/08/2019]. <https://pddtm.hypotheses.org/291>

PROVINCE SUD. Méthanisation de déchets organiques [en ligne]. PROVINCE SUD, 2015 [consulté le 05/06/2019]. <https://www.province-sud.nc/installations-classees/Methanisation+de+dechets+organiques-50432>

TE ME UM. Nouvelle-Calédonie : les codes de l'environnement des provinces Nord et Sud [en ligne]. TE ME UM, 12/10/2009 [consulté le 05/08/2019]. <http://temeum.espaces-naturels.fr/fr/actualites/nouvelle-caledonie-les-codes-de-lenvironnement-des-provinces-nord-et-sud>

b) Sites internet

AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE RENOUVELABLE [en ligne]. <https://arab.org/fr/annuaire/-/%C3%89nergie-renouvelable-agence-internationale/>

CONGRES DE LA NOUVELLE CALEDONIE [en ligne]. <http://www.congres.nc/assemblee/ses-attributions/adoption-des-textes/?panel=3>

JURIDOC Nouvelle-Calédonie [en ligne]. <http://www.juridoc.gouv.nc/JuriDoc/JdWebE.nsf/Juristart?openpage>

LEGIFRANCE [en ligne]. <https://www.legifrance.gouv.fr/>

7) Vidéos en ligne

EDF. Biomasse, la deuxième source mondiale d'énergie renouvelable au monde [Vidéo en ligne]. EDF, 2018 [vue le 10/04/2019]. <https://www.edf.fr/groupe-edf/producteur-industriel/energies-renouvelables/biomasse>

FRANCE INTER. Le grand entretien avec Nicolas Hulot [Vidéo en ligne]. You Tube, 28 août 2018 [vue le 28 août 2018]. <https://www.youtube.com/watch?v=YJZa90g9WSk>

MOLAC, Paul. Question au Gouvernement - la baisse du prix de rachat des énergies issues de la méthanisation [Vidéo en ligne]. You Tube, 3 avril 2019 [vue le 14/05/2019]. <https://www.youtube.com/watch?v=8WYTq598veE>

Annexes

Annexe n°1:



Figure 7 : Carte de la Nouvelle-Calédonie et découpage provincial.