



C O N S E I L
E C O N O M I Q U E
S O C I A L E T
E N V I R O N N E M E N T A L
D E L A N O U V E L L E C A L E D O N I E

RAPPORT & AVIS N°09/2018

*De la commission de l'environnement, de
l'aménagement et des infrastructures*

*Saisine du président de l'assemblée de la province des Iles
Loyauté concernant le projet de délibération relative au
code de l'environnement (réglementations relatives à la
protection des espaces naturels et intérêts culturels
associés et à la protection et la conservation des sites et
monuments)*

Présenté par :

Le président:

M. Jacques LOQUET

Le rapporteur :

M. Jonas TEIN,

Dossier suivi par :

Dr. Amélie-Anne FLAGEL, chargée d'études juridiques au
bureau des études du CESE-NC et Mme Véronique
CHALIER, secrétaire au bureau des études.

Adoptés en commission, le 26/04/2018,
Adoptés en bureau, le 02/05/2018,
Adoptés en séance plénière, le 04/05/2018

RAPPORT N°09/2018

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n° 05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

A été saisi par lettre en date du 26 mars 2018 par le président de la province des Iles Loyauté *d'une proposition de délibération relative au Code de l'environnement (réglementations relatives à la protection des espaces naturels et intérêts culturels associés et à la protection et la conservation des sites et monuments)*

Le bureau du conseil économique, social et environnemental a confié à la commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures le soin d'instruire cette saisine.

Elle s'est réunie pour auditionner les représentants des services ainsi que les professionnels et les associations concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
11/04/2018	- Monsieur Victor DAVID , chargé d'études au sein de l'IRD, chargé du code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, accompagné de mesdames Scarlett MITRAN et Pauline PIGEON , stagiaires au sein de l'IRD.
19/04/2018	- Madame Martine CORNAILLE , présidente de l'association EPLP, - Monsieur Guy FOHRINGER , président de l'association « Action Biosphère », - Monsieur Jacques LOQUET , président de l'association APHV.
Ont été sollicités et ont produits des observations écrites : - L'association EPLP, - L'association « Action Biosphère ». L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint. Par ailleurs, a également été sollicité et n'a pas fourni de réponse : - Le sénat coutumier.	
26/04/2018	Réunion d'examen & d'approbation en commission
02/05/2018	BUREAU
04/05/2018	SÉANCE PLÉNIÈRE
5	7

AVIS N° 09/2018

Conformément à l'article 20 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cette avant-proposition de délibération de la province des Iles Loyauté.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

En adéquation avec la compétence environnementale qui lui est dévolue en vertu de la loi organique n° 99-209, la province des Iles Loyauté a entamé une procédure d'adoption de son code de l'environnement. Cette démarche s'effectue de manière participative, avec les populations concernées.

Le CESE-NC a déjà eu l'occasion de rendre un avis sur deux des parties qui lui ont déjà été soumises, à savoir les rapports et avis n° 7 & 14 -2017. Dans ces derniers, le CESE rappelait la procédure choisie par la province, à savoir, l'adoption de chaque partie, tranche par tranche, en tenant compte des spécificités des Iles, particulièrement parce que cette province composée à 99% de terres coutumières, ainsi que la fragilité de son milieu, l'exigent.

Dans cette partie, soumise à l'attention de la commission, la collectivité s'attelle à la protection et à la valorisation du patrimoine naturel et des intérêts culturels associés.

Elle privilégie une double approche protectrice en ouvrant à la province mais aussi aux autorités coutumières, la possibilité de demander la création d'aires naturelles protégées. Le travail de la province des îles Loyauté est particulièrement louable car il lui a fallu jongler avec les obligations internationales et les us et coutumes locaux.

La province a également voulu prendre en compte une dimension scientifique reconnue : à savoir que l'exclusion de l'homme d'une zone à des fins de protection ne générerait pas l'effet attendu. Au contraire, des expériences menées, notamment en Afrique, laissent suggérer que la disparition de l'homme de son milieu et de ses pratiques traditionnelles a, au contraire, accéléré la disparition des écosystèmes à protéger.

La province des îles Loyauté a donc fait le choix de maintenir la présence humaine et les usages traditionnels. C'est donc dans cette optique qu'elle s'est orientée, différent en cela des choix qui ont été effectués, notamment en province Sud. Elle s'est ainsi inspirée des propositions de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) mais également des pratiques australiennes en matière de protection d'aires écologiquement sensibles en partenariat avec les aborigènes.

Le point-clé réside dans la participation de la population et son adhésion aux principes qu'ils sont appelés à défendre.

La création de l'aire naturelle protégée est constituée par une délibération de l'Assemblée de la province, après avis du comité de protection pour l'environnement ainsi que du conseil coutumier de l'aire et la commune

concernés.

A cette délibération peuvent s'adjoindre des documents, ayant la même valeur légale, comme une convention, un plan de gestion ou un règlement intérieur de l'aire, constitués avec la même rigueur que lors de la consultation pour la constitution de l'aire naturelle protégée. Ces documents dans leur ensemble feront l'objet d'une publication au sein du *Journal Officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

Pour protéger cette aire naturelle, un ensemble de sanctions à la fois administratives, parce qu'elles sont immédiates, et pénales sont prévues.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente proposition de délibération.

II – OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

A- Propos Liminaires

La commission salue encore une fois le caractère novateur de la proposition de l'assemblée de la province des îles Loyauté. Elle signale que les différentes tranches du code de l'environnement qui ont été proposées à son analyse, à ce jour, démontrent la même rigueur et le même souci de concilier pratiques coutumières et droit moderne.

Les commissaires notent avec intérêt que la protection des aires existe déjà sous une forme non officielle dans les îles. Il est en effet courant que dans les cultures traditionnelles et, particulièrement en Océanie, un système de gestion des ressources naturelles ait déjà émergé. Le système proposé par le code de l'environnement aujourd'hui tente de marier les préoccupations des îliens avec les enjeux planétaires et les exigences du droit moderne.

Les commissaires approuvent le fait que le zonage des aires naturelles à protéger ne tienne pas compte d'un cadastre (absent aux îles car composées à 99% de terres coutumières) mais d'une déclaration, transcrite via un acte coutumier, qui offrira de meilleures garanties. De plus, ce zonage permet d'intégrer la zone maritime (bien que des aménagements soient à prévoir pour tenir compte des obligations légales en la matière). Par ce biais, d'autres obligations, limitations ou actions seront à prévoir, en lien avec les populations locales.

Il est d'ailleurs à signaler que le CESE-NC, dans son vœu n° 02-2017, avait proposé qu'un tel zonage culturel soit réalisé sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie, afin de mieux prendre en compte les spécificités culturelles du peuple autochtone. La commission serait donc particulièrement intéressée de voir le rendu définitif de ce zonage dans le cadre du suivi de son autosaisine¹.

B-Recommandations

La commission estime également que le choix fait de créer des aires protégées en intégrant l'être humain dans ses modes de vie traditionnels traduit admirablement la conception océanienne du lien entre l'être humain et la nature. De plus, la possibilité d'autogestion de ces aires par les populations

¹ « Pour l'émergence d'une organisation normative et coutumière judiciaire ».

locales permet un investissement qu'une simple obligation administrative ne peut susciter. L'être humain, acteur de son destin, devient une réalité et peut agir sur la destinée de ceux et celles qui vont lui succéder.

Cependant, la commission estime que le projet de texte laisse des zones d'ombres qui s'avéreront préjudiciables dans l'application de celui-ci.

Ainsi, la commission s'étonne qu'aucun état des lieux primaire, établi par un organisme scientifique indépendant, ne soit prévu, afin d'établir les objectifs de préservation. De même, le texte ne fait référence à aucun critère scientifique d'évaluation des modalités de gestion pour examiner leur concordance avec les buts fixés :

Recommandation n°1 : la commission demande que soit prévu dans la délibération qu'avec la création de chaque aire protégée soit préalablement établi un état des lieux primaire de la situation environnementale, par un organisme indépendant et que soit systématiquement prévu dans chaque plan de gestion des critères d'évaluation objectifs et une réévaluation quinquennale de ceux-ci.

La commission craint également que la diversité d'intérêt de chacun ne nuise à l'intérêt commun. La multitude des régimes de gestion pouvant aboutir à des résultats contradictoires sur le territoire de la province.

Recommandation n°2 : La commission demande que, dans la lignée de l'article 213-1 et 110-6 du code de l'environnement, il soit prévu un état des lieux scientifique et l'établissement d'un seuil de protection minimal sur l'ensemble du territoire des îles Loyauté, en dessous duquel aucun plan de gestion ne pourra descendre, que ce soit pour l'existant ou pour le futur. Pour l'établissement de ce seuil minimal, la commission recommande que la province s'inspire de ceux proposés au sein de l'UICN et travaille en collaboration avec les autres institutions du territoire. Il y aura ainsi une continuité environnementale et une harmonisation progressive sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Toujours dans sa crainte que les intérêts particuliers ne l'emportent sur l'intérêt commun, la commission souhaite davantage de précision sur les éventuels usages coutumiers de jouissance reconnus identifiés à l'article 212-3.

Recommandation n°3 : La commission préconise fortement qu'une définition précise de ceux-ci soit formulée afin d'éviter que des pratiques modernes et beaucoup plus mercantiles ne supplantent les usages traditionnels. Elle enjoint également la province à s'interroger sur une éventuelle compatibilité entre certains usages traditionnels et des objectifs de conservation. Comment la province entend-elle résoudre ces conflits et y faire adhérer les populations locales ?

La commission souhaite mettre en exergue l'absence d'éléments de précision en ce qui concerne les articles 212-5 et 213-5.

Recommandation n°4 : il apparaît essentiel à la commission que des scientifiques indépendants soient prévus dans le comité de protection de l'environnement ainsi que des représentants des associations environnementales.

Recommandation n°5 : A l'article 213-5, il n'est fait référence qu'aux services compétents de la province. La commission considère, au

contraire, qu'il faut leur adjoindre des organismes scientifiques indépendants afin d'éviter des conflits d'intérêts.

La commission relève des omissions à l'article 213-8 :

- En premier lieu, l'article ne fait pas mention des conditions dans lesquelles sont accordées les demandes d'autorisation d'accès et d'activité sur les aires naturelles protégées. Il n'est ni fait mention des délais, ni des critères d'attribution de ces autorisations. Dans l'hypothèse où celles-ci seraient appelées à figurer dans un règlement intérieur, la commission continue de s'interroger sur l'accessibilité de ces informations, notamment aux touristes visitant les îles mais, aussi, de manière générale pour tous ceux qui souhaiteraient en faire la demande.

Recommandation n°6: la commission demande que les conditions de délivrance de ces autorisations soient clairement établies et fassent l'objet d'un accès aisé.

- En second lieu, la commission s'interroge sur une éventuelle contradiction entre l'alinéa 3 et l'alinéa 4 de ce même article. En effet, les autorisations sont soumises à avis conforme des autorités coutumières. L'alinéa suivant lui prévoit, au contraire, que le président de la province peut refuser de délivrer une autorisation, ce qui n'est *a priori* pas possible s'il est tenu par un avis conforme positif des autorités coutumières.

Recommandation n°7 : la commission invite la province à revoir la rédaction de cet article. Elle souligne toutefois qu'à son sens, la province devrait toujours pouvoir être l'autorité décisionnelle en matière de protection de l'environnement et ce, de manière générale, pour ce livre.

L'article 213-9 fait aussi l'objet du même manque de précision que l'article 213-8.

Recommandation n°8 : la commission demande que soient apportées des précisions et des garanties sur les modalités de modification des conventions ou plans de gestions qui pourraient intervenir.

La commission relève, à l'article 215-5, le manque de critères objectifs d'évaluation du « *bruit de nature à troubler le calme et la tranquillité des lieux* ».

Recommandation n°9 : la commission considère que sans critères objectifs, il sera très difficile de faire appliquer cet article. Elle rappelle également que la juridiction oblige à fixer des seuils minimaux en la matière. La commission enjoint donc à prendre en compte ces informations dans une nouvelle rédaction de l'article.

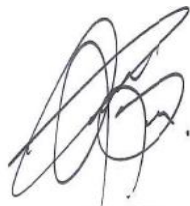
La commission souhaiterait que les sanctions prévues soient accompagnées, dans la mesure du possible, d'une mesure à visée pédagogique. Il apparaît qu'il est plus facile d'éviter la récidive et surtout de faire accepter la sanction si celle-ci est comprise dans sa globalité. Dans les îles Loyauté, où l'écosystème est fragile et les coutumes particulièrement vivaces, ceci est particulièrement important.

Recommandation n°10 : la commission préconise, dans la mesure où cela serait possible, que les sanctions soient accompagnées de l'obligation de suivre une formation sur les coutumes des îles Loyauté et la raison de la protection de certaines aires, la voie de la connaissance étant celle qui conduit à la compréhension entre les peuples.

C-Conclusion de la commission

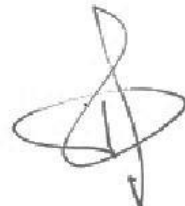
La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures a rendu un **avis favorable** à la présente proposition de délibération. Elle adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, à l'unanimité des membres présents et représentés par **6 voix « pour »** dont **0 procuration**.

LE RAPPORTEUR



Jonas TEIN

LE PRÉSIDENT



Jacques LOQUET

III – CONCLUSION

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** au présent projet de délibération.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **23 voix « favorable »**, **0 voix « défavorable »** et **0 « réservé »**.

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

LE PRÉSIDENT



Daniel CORNAILLE