



AVIS N°24/2020

***La commission de l'environnement, de
l'aménagement et des infrastructures***

***Saisine concernant l'avant-projet
de loi du pays relative à la
protection des aires marines de
la Nouvelle-Calédonie***

Présenté par :

Le président :

M. Jacques LOQUET

Le rapporteur :

M. Jérôme PAOUMUA

Dossier suivi par :

M. Jérôme LAFLEUR et madame
Laetitia MORVILLE, respectivement
chargé d'études et secrétaire au
CESE-NC.

Adopté en commission, le 16 novembre 2020,
Adopté en bureau, le 18 novembre 2020,
Adopté en séance plénière, le 20 novembre 2020.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie (CESE NC), ce dernier a été saisi par lettre en date du 21 octobre 2020 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un avant-projet de loi du pays relative à la protection des aires marines de la Nouvelle-Calédonie, selon la procédure normale.

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures, en charge du dossier, a auditionné les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet (cf. annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 24/2020

Conformément à l'article 22-10° de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de réglementation et exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de ce projet de délibération.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Au sein de l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie se trouvent des récifs isolés encore préservés des activités humaines. Ces récifs pristines¹ sont parmi les plus riches du monde et abritent de nombreuses espèces protégées figurant sur la liste rouge des espèces menacées établie par l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN). Il apparaît primordial de protéger ce patrimoine unique au monde des activités humaines susceptibles de les altérer.

Pour assurer cette protection, une délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie² a permis la création en 2011, de catégories d'aires protégées auxquelles l'accès peut être interdit ou restreint et l'exercice de certaines activités strictement réglementé. Sur le fondement de cette délibération, le parc naturel de la mer de corail est créé en 2014³ dans le but de protéger la biodiversité de l'espace maritime, tout en permettant un développement économique responsable et durable. Enfin, plusieurs îlots et récifs du parc naturel de la mer de corail sont classés en réserves intégrales et naturelles en 2018⁴.

¹ Pristine est le terme anglais pour définir des sites vierges, ou quasiment, de tout impact humain.

² Délibération n°51/CP du 20 avril 2011 relative à la définition des aires protégées dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie et sur les îles appartenant à son domaine public.

³ Arrêté n°2014-1063/GNC du 23 avril 2014 créant le parc naturel de la mer de corail.

⁴ Arrêté n°2018-1987/GNC du 14 août 2018 instaurant des réserves à Chesterfield, Bellona, Entrecasteaux, Pétrie et Astrolabe.

Cependant, suite à un contentieux entre une société de pêche et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, l'arrêté n°2018-1987/GNC du 14 août 2018 instaurant les réserves à Chesterfield, Bellona, Entrecasteaux, Pétrie et Astrolabe a été partiellement annulé et les articles 10 et 11 de la délibération n°51/CP du 20 avril 2011 relative à la définition des aires protégées dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie et sur les îles appartenant à son domaine public ont été déclarés illégaux par la Cour administrative d'appel de Paris au motif qu'ils ressortiraient du domaine de la loi du pays.

Le présent projet de loi du pays relatif à la protection des aires marines aspire à régulariser cette situation en élevant la réglementation des aires protégées dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie au niveau législatif. En outre, il vise à définir les aires marines protégées, fixe leur régime juridique, et prévoit des sanctions pénales et administratives. Il s'applique sur l'ensemble du Parc naturel de la mer de corail.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du CESE-NC selon la **procédure normale**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

A. L'interdiction d'accès

D'une part, le présent projet de loi du pays permet au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de définir, par arrêté, des aires protégées au sein du Parc naturel de la mer de corail. Celles-ci sont classées en trois catégories :

- Les réserves intégrales qui bénéficient de la protection la plus importante afin d'assurer la préservation du caractère sauvage de leurs écosystèmes.
- Les réserves naturelles qui permettent certaines activités humaines, de manière exceptionnelle, lorsqu'elles ont peu d'impact sur les écosystèmes afin de conserver l'intégrité écologique du site.
- Les aires de gestion durables des ressources qui permettent d'autoriser certaines activités humaines lorsqu'elles participent au développement local à condition d'assurer la préservation de la biodiversité sur le long terme.

D'autre part, l'**article 9** pose une interdiction de principe d'accès aux réserves intégrales et l'**article 10** soumet à autorisation du gouvernement l'accès aux réserves naturelles.

Or, l'interdiction d'accès aux réserves intégrales et naturelles est limitée par le droit de passage reconnu aux navires étrangers. En effet, la convention de Montego Bay de 1982 établit dans les eaux territoriales « un droit de passage inoffensif » pour tous les navires. Le passage est considéré inoffensif lorsqu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat côtier. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie ne doit ni « imposer aux navires étrangers des obligations ayant pour effet d'empêcher ou de restreindre l'exercice du droit de passage inoffensif, ni être perçu comme discriminatoire⁵ ».

⁵ Article 24.1 de la convention de Montego Bay.

De plus, les navires de pêche de Nouvelle-Calédonie ont parfois besoin de traverser les réserves afin de rallier ou de quitter une zone de pêche et devraient ainsi disposer d'un droit de passage. Par ailleurs, les licences de pêches hauturières délivrées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie accordent ce droit aux navires.

Recommandation n°1 : Garantir le droit de passage inoffensif des navires étrangers et accorder aux pêcheurs hauturiers de Nouvelle-Calédonie le droit de traverser les aires protégées. Par ailleurs, ce droit de passage permet aux pêcheurs de réaliser des économies de carburant en évitant les détours, ce qui participe à la préservation de l'environnement.

B. Les enjeux

De manière globale, les aires marines protégées participent à la préservation d'un patrimoine naturel exceptionnel et sont un moyen de ralentissement du dérèglement climatique. Il est préconisé d'atteindre un taux de couverture mondial de 30% de la surface des mers afin de remplir efficacement cette fonction⁶.

Ce texte permet à la Nouvelle-Calédonie de participer à l'atteinte de cet objectif mondial.

a) Protéger les récifs et les îlots éloignés de Nouvelle-Calédonie

Le premier objectif de cette loi est d'assurer un cadre juridique stable qui permet la protection des îlots et récifs éloignés de Nouvelle-Calédonie. En effet, ces îlots et récifs classés en réserves en 2018, ont perdu toute protection suite à la décision de la cour administrative d'appel de Paris. Pour pallier ce problème, le gouvernement a temporairement interdit l'accès à ces réserves par arrêté n° 2020-12140/GNC-Pr du 13 octobre 2020.

Recommandation n°2 : Veiller à assurer la protection juridique des îlots et récifs des Chesterfield, Bellona, Entrecasteaux, Pétrie et Astrolabe, en les classant de nouveau en réserves intégrales et naturelles de manière permanente.

b) Concilier développement local et préservation de la biodiversité

Outre les récifs et les îles éloignées, plus d'une centaine de monts sous-marins sont présents dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie. Ces monts sous-marins, extrêmement riches en biodiversité, sont aussi des points d'étapes privilégiés sur les routes migratoires des baleines à bosse et ne bénéficient d'aucune protection.

Les conseillers relèvent la nécessité environnementale de préserver ces monts sous-marins.

⁶ C.M Roberts et al. (2017) *Marine reserves can mitigate and promote adaptation to climate change*, PNA 114, 6167-6175, 2017.

Recommandation n°3 : Classer les monts sous-marins dans la catégorie des réserves intégrales et mettre en place un système de réserves tournantes au sein du parc afin de satisfaire à la fois l'objectif de préservation de l'environnement et celui du développement local.

c) La gouvernance

Un plan de gestion adopté par arrêté du gouvernement doit obligatoirement être adopté pour les aires de gestion durables des ressources et peut être adopté pour les réserves intégrales et naturelles. Le Parc naturel de la mer de corail est doté d'un tel plan de gestion ainsi que d'un comité de gestion dont le mode de fonctionnement est fixé par l'arrêté créant le parc naturel. Il est composé de quatre collèges équilibrés (institutions, coutumiers, socio-professionnels et représentants de la société civile) au sein duquel les décisions sont prises collégialement.

- Concernant les conflits d'intérêts

Les invités auditionnés considèrent que la présence d'organisations non-gouvernementales (ONG) et de certaines entreprises au sein du comité de gestion crée des situations de conflits d'intérêts. En effet, certains représentants des acteurs socio-professionnels et de la société civile soulignent la portée internationale de ces organisations dont les intérêts ne seraient pas situés en Nouvelle-Calédonie et entreraient en conflit avec d'autres acteurs locaux.

- Concernant la consultation du public

La création d'une aire protégée est précédée d'une consultation du public dont les modalités sont définies par arrêté du gouvernement. Cette consultation s'inscrit dans le respect de la charte de l'environnement qui est un texte de valeur constitutionnelle.

Afin d'assurer un régime juridique stable garantissant la représentativité des parties prenantes et l'accès du public à l'information pour la participation à l'élaboration des décisions publiques, les conseillers émettent les recommandations suivantes :

Recommandation n°4 : Fixer par loi du pays, les grands principes relatifs au mode de fonctionnement et à la désignation des membres d'un comité de gestion ; aux objectifs d'un plan de gestion ; et aux conditions et limites des consultations préalables du public.

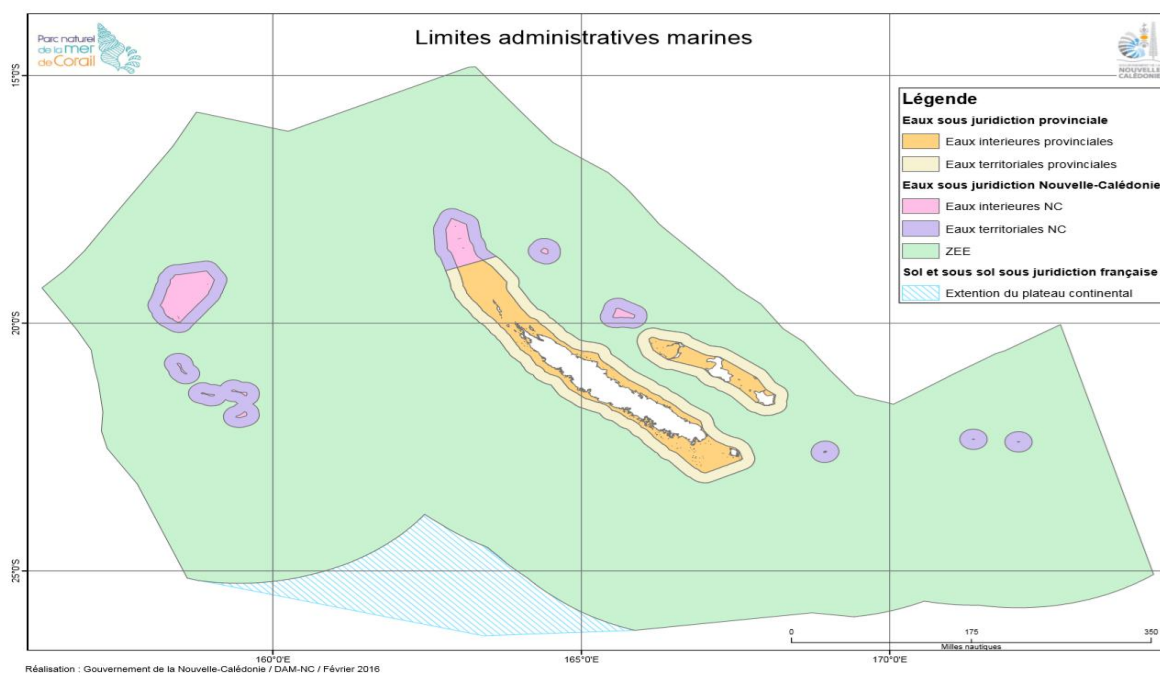
Recommandation n°5 : Fixer par délibération, la composition et les modalités de fonctionnement d'un comité de gestion ; et les mesures d'application de conditions et limites des consultations préalables du public.

d) Le contrôle

Le Parc naturel de la mer de corail couvre l'intégralité de l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie qui comprend la zone économique exclusive (ZEE) et les eaux territoriales et intérieures relevant de sa compétence.

Sur le fondement des articles 20, 22 (10°) et 45 de la loi organique, la Nouvelle-Calédonie est chargée de faire respecter la réglementation dans les eaux qui se trouvent sous sa juridiction. L'Etat quant à lui est compétent en matière de circulation maritime au sein de la ZEE.

L'immensité du parc naturel de la mer de corail, dont la superficie est d'1,3 millions de km², et les faibles moyens dont dispose la Nouvelle-Calédonie, ne lui permettent pas d'assurer un contrôle efficace du site.



Cependant, la protection de la biodiversité dépend de la surveillance efficace du parc marin.

Les conseillers estiment que dans la mesure où le Parc naturel de la mer de corail est la quatrième plus grande aire marine protégée au monde, il représente 58% des aires marines protégées françaises, et certains de ses récifs éloignés sont inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, la Nouvelle-Calédonie n'a pas à assurer seule la protection du Parc.

III- CONCLUSION DE LA COMMISSION

La commission rappelle ses recommandations :

Recommandation n°1 : Garantir le droit de passage inoffensif des navires étrangers et accorder aux pêcheurs hauturiers de Nouvelle-Calédonie le droit de traverser les aires protégées. Par ailleurs, ce droit de passage permet aux pêcheurs de réaliser des économies de carburant en évitant les détours, ce qui participe à la préservation de l'environnement.

Recommandation n°2 : Veiller à assurer la protection juridique des îlots et récifs des Chesterfield, Bellona, Entrecasteaux, Pétrie et Astrolabe, en les classant de nouveau en réserves intégrales et naturelles de manière permanente.

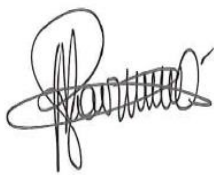
Recommandation n°3 : Classer les monts sous-marins dans la catégorie des réserves intégrales et mettre en place un système de réserves tournantes au sein du parc afin de satisfaire à la fois l'objectif de préservation de l'environnement et celui du développement local.

Recommandation n°4 : Fixer par loi du pays, les grands principes relatifs au mode de fonctionnement et à la désignation des membres d'un comité de gestion ; aux objectifs d'un plan de gestion ; et aux conditions et limites des consultations préalables du public.

Recommandation n°5 : Fixer par délibération, la composition et les modalités de fonctionnement d'un comité de gestion ; et les mesures d'application de conditions et limites des consultations préalables du public.

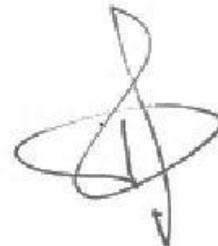
Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures émet un ***avis favorable*** à l'avant-projet de loi du pays relative à la protection des aires marines de la Nouvelle-Calédonie.

LE RAPPORTEUR



Jérôme PAOUMUA

LE PRESIDENT



Jacques LOQUET

La commission a adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, à l'unanimité des membres présents par 4 voix « POUR ».

IV –CONCLUSION DE L’AVIS N°24/2020

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

L’avis a été adopté à la **majorité** des membres présents et représentés par **21 voix** « favorable » et **3** « réservé ».

LA SECRETAIRE
DE SÉANCE



Jeannette WALEWENE

LE PRESIDENT



Daniel CORNAILLE

Annexe : RAPPORT N°24/2020

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, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

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

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
29/10/2020	- Monsieur Philippe GERMAIN, membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie notamment en charge du suivi de la gestion et de la mise en valeur du Parc naturel de la mer de Corail ; - Monsieur David GINOCCHI, Directeur adjoint des affaires juridiques (DAJ NC) ; - Madame Julia UREGEI, chargée d'études à la direction des affaires juridiques (DAJ NC) ; - Monsieur Manuel DUCROCQ, Directeur adjoint des affaires maritimes (DAM NC) ; - Monsieur Lucien IOPUE et Madame Vaiana ROYER, respectivement coordinateur membre du conseil d'administration de la confédération des pêcheurs professionnels de Nouvelle-Calédonie (CPPNC)
04/11/2020	- Madame Céline MAURER, déléguée territoriale de l'office français de la biodiversité ; - Monsieur Victor DAVID, représentant de l'IRD en Nouvelle-Calédonie ; - Monsieur Laurent LHERMITTE, représentant Action Biosphère
16/11/2020	- Réunion d'examen & d'approbation en commission
Ont également été sollicité et ont fourni des observations par écrit : - Monsieur Mario LOPEZ, Directeur Général PESCANNA - Monsieur Florent PITHON, Directeur NAVIMON - Monsieur Philippe BORSA, Scientifique biologiste marin L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.	
14/10/2020	BUREAU
15/10/2020	SÉANCE PLÉNIÈRE
5	12

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames CORNAILLE et MERCADAL, messieurs GOYETCHE, KALOI, LOQUET, PAOUMUA, POIROI, TEIN, et WAMYTAN.

Étaient présents lors du vote : madame MERCADAL, messieurs PAOUMUA, POIROI, et TEIN.

Étaient absents lors du vote : madame CORNAILLE, messieurs CALI, CORNAILLE, LOQUET, MERMOURD, WADRENGES, et WAMYTAN.