



# AVIS N°09/2020

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

***Saisine du président de la province des îles Loyauté relative  
au code de l'environnement, sur le projet règlementaire  
concernant l'accès à la nature***

**Présenté par :**

**Le président :**

M. Jacques LOQUET

**Le rapporteur :**

M. Hnadriane HNADRIANE

**Dossier suivi par :**

Le bureau des études

Adopté en commission, le 18/05/2020

Adopté en bureau, le 19/05/2020

Adopté en séance plénière, le 20/05/2020

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 5 mai 2020 par le président de la province des îles Loyauté, d'un projet règlementaire concernant l'accès à la nature.

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures a été chargée de ce dossier.

## Avis n° 09/2020

**Conformément à l'article 20 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, les provinces sont compétentes « 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 ».**

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de la présente saisine.

### I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

La province des îles Loyauté s'est investie depuis plusieurs années dans l'élaboration de son code de l'environnement dont plusieurs volets ont fait l'objet d'études par le conseil économique social et environnemental<sup>1</sup>. L'objet du projet de délibération ici étudié concerne la création du titre III relatif à l'accès à la nature dudit code.

Ce projet de réglementation vise à préciser les règles d'accès aux zones naturelles sur le territoire de la province des îles Loyauté en conciliant les compétences réglementaires des provinces en matière d'environnement ainsi que d'accès et d'usage sur le domaine public maritime provincial avec les usages coutumiers.

Concernant le domaine public maritime provincial, il est prévu :

- d'instaurer un régime de déclaration et d'autorisation pour les activités de plaisance, de pêches, touristiques ou récréatives.
- de créer des servitudes écologiques et coutumières consistant à favoriser, par le biais d'une mise à disposition de la province du foncier coutumier, le développement d'activités spécifiques (préservation de la biodiversité, exercice d'activités traditionnelles et coutumières, régulation des activités touristiques et récréatives). Des règles de gestion particulières s'appliqueront au sein de ces servitudes. Des conventions coutumières de développement durable seront passées entre les autorités provinciales et coutumières qui fixeront les conditions dans lesquelles les activités visées pourront s'exercer. La gestion de la servitude pourra être déléguée à une personne physique, un clan, une tribu, un GDPL ou une association. Par ailleurs, un plan de gestion sera rattaché à ces conventions. Il est dans ce cadre prévu que l'accès à ces servitudes pourra faire l'objet d'une contrepartie monétaire.

<sup>1</sup> A savoir avis n° 14/2017 du 27/10/2017 (utilisation des ressources génétiques), avis n° 07/2017 du 17/03/2017 (gestion des déchets) et avis n° 09/2018 du 04/05/2018 (protection des espaces naturels et intérêts culturels associés et à la protection et la conservation des sites et monuments)

Pour l'accès au domaine public maritime provincial, une distinction est établie entre les navires de transport réguliers (y compris de croisière) qui seront soumis à une déclaration annuelle et tous les autres bateaux qui devront eux solliciter une autorisation qui, si elle est accordée après avis des autorités coutumières, fera l'objet d'un arrêté du président de l'assemblée de province. Ce dernier pourra également imposer des lieux de mouillage et d'amarrage aux plaisanciers.

Une procédure d'autorisation similaire sera instaurée pour l'exercice de toute autre activité sur ledit domaine maritime à l'exception des activités entrant dans un cadre scolaire ou celles autorisées dans le cadre des servitudes écologiques et coutumières.

Enfin, des sanctions administratives et pénales sont prévues en cas d'infraction aux dispositions du présent titre.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental.

## **II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

Les conseillers sont satisfaits de la prise en compte des spécificités des us et coutumes propres à la Nouvelle-Calédonie et tout particulièrement celles autochtones. Ils estiment que cette réglementation permettra de limiter la naissance de conflits d'usage comme ceux s'étant déroulés en 2019 à Ouvéa par exemple. Ils constatent de plus que ce projet de texte a été élaboré dans un esprit du « droit négocié » par le biais d'une démarche participative impliquant un grand nombre d'acteurs : province, coutumiers, habitants, scientifiques etc. Les entretiens réalisés ont permis ainsi de comprendre les contraintes imposées par les communautés et la volonté des loyaltiens de se donner les moyens d'encourager un développement durable tout en préservant la ressource.

Ils espèrent cependant que le mécanisme d'autorisation préalable (par voie d'arrêté du président de la province des îles Loyauté) ne se révèle pas être un frein au développement de l'activité touristique en raison des délais qui pourraient voir le jour pour obtenir ces dernières notamment compte tenu de la volonté provinciale de développer un tourisme basé sur la clientèle locale.

**Recommandation n° 1 : les conseillers recommandent de prévoir davantage de souplesse concernant les démarches à effectuer pour les navires de plaisance tout en conservant une obligation de signalement d'arrivée et des activités impactant les ressources naturelles (ex : déclaration à la capitainerie) ainsi que l'imposition de zones de mouillage spécifiques.**

**Recommandation n° 2 : Ils incitent, dans le cadre de la définition des espaces accessibles, à réaliser une cartographie des lieux revêtant notamment des connotations culturelles pour définir les secteurs accessibles ou non et dans quelles conditions.**

**Par ailleurs, concernant le paiement d'une éventuelle contrepartie monétaire**

**pour l'accès aux servitudes écologiques et coutumières, ils jugent que celle-ci pourrait faire l'objet d'une participation forfaitaire dont les touristes s'acquitteraient en une fois (un paiement en ligne pourrait utilement être mis en place). Les sommes récoltées seraient ensuite redistribuées au regard des contraintes de gestion des servitudes écologiques et coutumières.**

Ils se demandent par ailleurs si le tourisme de masse, et tout particulièrement les bateaux de croisière, est vraiment compatible avec un objectif de développement durable au regard de la fragilité extrême des écosystèmes îliens.

En outre, les membres de la commission s'interrogent sur l'application de cette réglementation eut égard à son chevauchement avec le droit international et national en matière de domaine public maritime.

En effet, la loi de pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime stipule que « *l'accès aux rivages et aux plages est libre **sauf** si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale, de protection de l'environnement ou de **respect des usages coutumiers de jouissance reconnus** nécessitent des dispositions particulières. L'usage libre et gratuit constitue la destination fondamentale des rivages et plages...* »<sup>2</sup>. Par ailleurs, « *la liberté d'aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle* »<sup>3</sup>. Ainsi, l'usage de la zone maritime libre et gratuite constituerait la règle et les usages coutumiers et de jouissances reconnues l'exception.

Or, en l'état actuel de la rédaction du présent projet réglementaire, l'exception semble ici devenir la règle puisque l'article 232-2 indique que « *Afin d'assurer le respect des usages coutumiers de jouissance et la protection de l'environnement sur le domaine public maritime provincial, les activités de plaisance, de pêche et **toute autre activité touristique ou récréative sont soumises à déclaration ou à autorisation**. Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas aux activités autorisées au sein d'une servitude écologique et coutumière* ».

Enfin, ils relaient les observations suivantes soulevées à l'occasion de la réception d'observations par écrit<sup>4</sup> qu'ils jugent pertinentes :

- *Les limites du domaine public maritime ou zone dite des pas géométriques (81,2 mètres) sont-elles clairement fixées par la Province et sont-elles claires pour tout le monde ? Comment sont déterminées les limites des servitudes écologiques et coutumières ? A qui cette tâche est-elle confiée ? Quand et comment seront-elles matérialisées sur le terrain ?*
- *En cas de conflit entre la province et les clans propriétaires fonciers coutumiers, est-il prévu un organisme ou une instance indépendante ( absence de conflit d'intérêt) chargé de la médiation entre les partis et ayant vocation d'arbitrage ?*
- *Les us et coutumes internationaux reconnaissent de longue date le devoir pour tous les Etats de porter secours aux navires en détresse. Or, la rédaction actuelle du présent projet de réglementation ne propose pas d'exception concernant les yachts et navires en détresse qui ne sont par nature pas capables de prévoir et déclarer leur arrivée.*

<sup>2</sup> Article 3 de ladite loi du pays

<sup>3</sup> Source ; conseil constitutionnel, Loi du 12 juillet 1979, n°79-107 DC

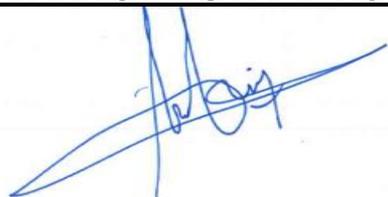
<sup>4</sup> Source : courrier de l'association « action biosphère » du 15/05/2020

### III- CONCLUSION DE LA COMMISSION

Eu égard aux observations formulées précédemment, la commission émet un **avis favorable** au projet règlementaire concernant l'accès à la nature.

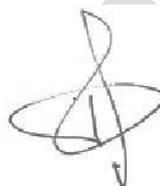
L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés.

LE RAPPORTEUR DE LA CEAI



Hnadriane HNADRIANE

LE PRESIDENT DE LA CEAI



Jacques LOQUET

### IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°09/2020

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un avis favorable sur le projet règlementaire concernant l'accès à la nature.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **14** voix « favorable », **4** voix « défavorable » et **9** « réservé ».

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

LE PRESIDENT



Daniel CORNAILLE

# Annexe : RAPPORT N°09/2020

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°02-2017 du 13 décembre 2017, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
13/05/2020	- <b>Monsieur Edouard HNAWIA</b> , directeur de l'institut de recherche et développement de Nouvelle-Calédonie (IRD).
	<b>Synthèse</b>
18/05/2020	<b>Examen &amp; approbation en commission</b>
A été sollicité et a fourni des observations par écrit :	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Le conseil coutumier de l'aire laii ;</li><li>- L'association « action biosphère » ;</li><li>- Le syndicat des pêcheurs d'Ouvéa ;</li></ul>	
<b>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.</b>	
Par ailleurs, ont été sollicités et n'ont pas produit d'observations écrites ou participé aux réunions d'auditions:	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Le sénat coutumier ;</li><li>- L'association « ensembles pour la planète » (EPLP) ;</li><li>- L'Observatoire de l'environnement en Nouvelle-Calédonie (OEIL) ;</li><li>- Les aires coutumières Nengone, Drehu;</li><li>- La province des îles Loyauté ;</li><li>- La province Nord ;</li><li>- La province Sud.</li></ul>	
19/05/2020	<b>BUREAU</b>
20/05/2020	<b>SÉANCE PLÉNIÈRE</b>
<b>4</b>	<b>1</b>

## Au titre de la commission du CESE :

**Ont participé aux travaux : Madame MERCADAL, messieurs CORNAILLE, LOQUET, HNADRIANE, PAOUMUA, POIROI et WADRENGES.**

**Étaient présents et représentés lors du vote : Madame MERCADAL, messieurs CORNAILLE, LOQUET, HNADRIANE, PAOUMUA, POIROI et WADRENGES.**

**Étaient absents lors du vote : Madame CORNAILLE ; messieurs CALI, MERMOUD, TEIN et WAMYTAN.**