



**AVIS n° 04/2023**  
**du 17 mars 2023 concernant le projet de délibération**  
**portant sur les espèces protégées.**

**Présenté par la CEAI<sup>1</sup> :**

**La présidente :**

Madame Christine POELLABAUER

**Le rapporteur :**

Monsieur Christian ROCHE

**Dossier suivi par :**

Monsieur Jérôme LAFLEUR, chargé d'études, madame Véronique NICOLI secrétaire et monsieur Sébastien BOYER chef documentaliste.

---

<sup>1</sup> CEAI : commission de l'environnement, de l'aménagement, et des infrastructures.

Le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, a été saisi le 15 février 2023 par l'assemblée de la province des îles Loyauté, d'un projet de délibération portant sur les espèces protégées, selon la procédure normale.

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures, en charge du dossier, a invité les représentantes et représentants de la province des îles Loyautés, les services et les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'absence de contribution ou les réponses hors délais, n'ont pas facilité les travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

## Avis n° 04/2023

### I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Adopté en 2016, le code de l'environnement de la province des îles Loyauté présente un caractère innovant de part son intégration des pratiques coutumières et sa démarche participative avec les populations concernées. Le CESE, qui a déjà eu l'occasion de rendre des avis<sup>2</sup> sur des parties qui lui ont été soumises, a toujours encouragé cette méthode d'adoption de chaque partie, tranche par tranche, en tenant compte des spécificités locales.

Le présent projet de délibération portant sur les espèces protégées, préconise que les espèces vivantes, flores et faunes, terrestres et marines endémiques soient protégées; que certaines espèces du fait de leur vulnérabilité, de leur rareté ou de leur valeur coutumière bénéficient d'une protection hiérarchisée et enfin, que certaines espèces se voient reconnaître la qualité de sujets de droits en application du principe unitaire de vie.

Le chapitre I fixe le principe d'un régime de protection graduelle, à savoir la protection ordinaire, spéciale et renforcée.

Le chapitre II fixe les régimes de protection du vivant et des intérêts culturels associés.

Le régime de protection ordinaire est fixé à l'article 242-1 qui précise que *“sous réserve des usages alimentaires et culturels des Loyautéens, des usages domestiques et des usages commerciaux respectueux d'un développement durable et du bien-être animal, les prélèvements ou destructions d'espèces ou d'habitats non justifiés sont interdits”*.

Le régime de protection spécial est déterminé par une liste établie par l'assemblée de province. Cette dernière comprend les espèces en voie d'extinction, les espèces à valeur culturelle forte et les espèces en danger, au sens de la liste rouge de l' IUCN<sup>3</sup>, qui bénéficient d'un régime de protection intégrale. Les espèces endémiques et les espèces rares bénéficient d'un régime de protection partielle.

<sup>2</sup> Avis n°7&14-2017, avis n°9-2018 et avis n°09-2020 notamment.

<sup>3</sup> Union internationale pour la conservation de la nature.

Il existe des cas spécifiques, non concernés par les interdictions liées au statut d'espèce et/ou de site protégé, et des régimes dérogatoires, principalement à des fins coutumières, scientifiques ou de protection de la biodiversité.

Certaines espèces, comme les mammifères marins, les oiseaux marins, les baleines à bosses ou encore les crabes de cocotiers bénéficient de mesures spécifiques qui pourront être complétées ultérieurement.

En application de l'article 110-3 du code de l'environnement de la province, la section 3 prévoit que certaines espèces naturelles peuvent recevoir la qualification d'entité naturelle, sujet de droit. Il s'agit d'espèces emblématiques dans la culture kanak qui se voient reconnaître une protection renforcée. A ce stade, les requins et les tortues marines se voient reconnaître des droits fondamentaux et sont régis par des dispositions spécifiques. D'autres espèces ou sites naturels pourront recevoir cette qualification ultérieurement et seules des dérogations pour raisons coutumières pourront être accordées dans les conditions fixées à l'article 242-19. Les articles 242-20 à 242-23 prévoient la création de portes-paroles de ces entités et leur rôle.

Le chapitre III relatif au contrôle et sanctions détermine les personnes habilitées à constater les infractions, et fixe des sanctions administratives de restauration des milieux dégradés et des sanctions pénales.

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

## II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

En propos liminaire, l'institution regrette l'absence de participation des représentantes et représentants de la province des îles Loyautés, des services et des actrices et acteurs concernés par ce sujet. L'absence de contribution n'a pas facilité les travaux de la commission. Dans ce contexte, elle émet les observations et les recommandations ci-après.

Concernant les aires naturelles protégées mentionnées à l'article 242-1, l'assemblée relève la création d'un dispositif de protection des espaces naturels et des intérêts culturels associés au livre II du titre I du code de l'environnement. Cette dernière constate l'existence d'aires protégées coutumières qui sont connues et respectées par la population locale mais qui ne sont, pour l'instant, pas formalisées juridiquement.

Ainsi, elle réitère sa recommandation du 4 mai 2018<sup>4</sup>. En effet, les conseillers notaient 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 tente de marier les préoccupations des îliens avec les enjeux planétaires et les exigences du droit moderne. Le CESE-NC estimait également que le choix 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.

---

<sup>4</sup> Avis n°09/2018

Cependant, l'institution s'étonnait 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 : Établir un état des lieux primaire en intégrant des références existantes de la situation environnementale par un organisme indépendant, avant la création de chaque aire protégée, et prévoir systématiquement dans chaque plan de gestion, des critères d'évaluation d'objectifs et une réévaluation quinquennale de ceux-ci.**

Le CESE-NC craignait 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.

**Recommandation n°2 : Prévoir 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 non seulement de la démarche culturelle de la population mais aussi de ce qui est proposé au sein de l'UICN et de la CITES<sup>5</sup> 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, l'assemblée demandait davantage de précision sur les éventuels usages coutumiers de jouissance reconnus identifiés à l'article 212-3. **Elle préconisait<sup>6</sup> ainsi 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 enjoignait également la province à s'interroger sur une éventuelle compatibilité entre certains usages traditionnels et des objectifs de conservation. Comment la province entend-t-elle résoudre ces conflits et y faire adhérer les populations locales?**

Dans la continuité de ces recommandations et de ces interrogations passées, l'institution relève que l'article 242-1 précise que *“sous réserve des usages alimentaires et culturels des Loyaltiens, des usages domestiques et des usages commerciaux respectueux d'un développement durable et du bien-être animal, les prélèvements ou destructions d'espèces ou d'habitats non justifiés sont interdits”*. **Cette dernière s'interroge sur la précision de cette définition. Elle s'inquiète de l'application concrète de cette disposition, en l'absence de définition précise de ces différents usages, et se demande si la rédaction actuelle n'est pas source de contentieux.**

Concernant la section 3 relative aux entités naturelles sujets de droit, et toujours dans le but d'éviter un contentieux, les conseillers s'interrogent sur la transcription juridique de ce principe et se demandent quels sont les moyens pour agir?

Enfin, ils considèrent que ce texte porte une ambition importante mais que sa traduction technique pose beaucoup de questions.

<sup>5</sup> Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.

<sup>6</sup> Avis n°09-2018, recommandation n°3.

Concernant la liste des espèces protégées, l'assemblée s'interroge sur la présence de deux espèces de tortue uniquement et aurait souhaité connaître les raisons de ce choix. Elle relève également l'absence de mollusques, de bulimes, de toutoutes, de nautilus, de napoléons, de crevettes d'eau douce, de dugongs et du papillon bleu notamment.

Concernant la section 2 relative au régime de protection spéciale, le CESE-NC aurait souhaité avoir la liste des espèces en voie d'extinction, des espèces à valeur culturelle forte, et des espèces en danger au sens de la liste rouge de l'UICN.

Concernant la sous-section 2, sur les dispositions spécifiques à certaines espèces notamment, les conseillers notent certaines difficultés d'interprétation. Tous les cétacés sont-ils protégés? Les animaux bénéficiant des interdictions de perturbation fixées aux articles 242-11; 242-12; et 242-13 notamment, sont-ils protégés?

Concernant le chapitre III relatif aux contrôles et sanctions, ils s'interrogent sur les moyens (humains et financiers) dont dispose la province et se demandent s'ils sont suffisants?

A ce titre, le CESE-NC relève que l'application d'un principe de subsidiarité<sup>7</sup> est garantie par l'article 110-11 du code de l'environnement. *“Il implique, de manière formelle ou informelle, que les autorités provinciales de leur propre initiative ou à la demande d'autorités coutumières et en concertation avec celles-ci, reconnaissent que les normes coutumières et les pratiques traditionnelles propres à un territoire donné, sous réserve de leur compatibilité avec les règles et politiques publiques de la province, s'appliquent pleinement lorsqu'elles permettent une protection optimale de l'environnement en conformité avec les valeurs culturelles locales. Dans ce cas, elles seront retranscrites dans la réglementation provinciale afin que leur non-respect puisse être sanctionné au même titre que les autres réglementations provinciales. Ce principe inspire le cas échéant la cogestion par la province et les autorités coutumières des écosystèmes naturels et notamment les aires protégées terrestres et marines”.*

La population locale possède déjà une certaine connaissance des normes traditionnelles et coutumières. Cette connaissance les pousse à respecter les règles relatives à la protection du vivant mais aussi à les faire respecter. Ainsi, pour l'exemple du requin et de la tortue, ce n'est pas la rédaction de ces dispositions qui entraîne leur protection. Ces espèces sont déjà protégées et la population locale participe à leur préservation.

Concernant les questionnements relatifs aux moyens de contrôles et de mise en œuvre du code, le principe de subsidiarité, via l'implication des populations locales, permet de pallier le manque de moyens. Les pêcheurs et les associations environnementales notamment, participent activement à la protection de l'environnement. Leur connaissance du milieu, de la culture kanak et des traditions, additionnées aux compétences relatives à leur profession font de ces personnes de véritables gardiens. Ils participent déjà beaucoup au respect du code de l'environnement.

---

<sup>7</sup> En politique, le principe de subsidiarité est le principe selon lequel une responsabilité doit être prise par le plus petit niveau d'autorité publique compétent pour résoudre le problème. C'est donc, pour l'action publique, la recherche du niveau le plus pertinent et le plus proche des citoyens. Il conduit à ne pas faire à un échelon plus élevé ce qui peut être fait avec la même efficacité à un échelon plus bas. En matière de décentralisation, le principe de subsidiarité conduit l'Etat à déléguer certains de ses pouvoirs aux collectivités territoriales lorsqu'il considère qu'elles sont mieux à même de les assumer, compte tenu de leur proximité aux citoyens.

Ces personnes sont reconnues de manière implicite par le code de la province et agissent de manière autonome et spontanée. Ainsi, ce mode de fonctionnement permet de pallier le manque de moyens de la collectivité et favorise la protection de l'environnement. Néanmoins, il possède certaines limites du fait de l'absence de reconnaissance juridique qui permettrait de protéger ces personnes et éventuellement de leur octroyer des moyens pour agir. Les faits de violence du 24 juin 2019 à Ouvéa sont une illustration de ces limites.

**Recommandation n° 3 : Accorder aux pêcheurs un statut leur permettant d'apporter une assistance aux dépositaires du code de l'environnement.**

Concernant les personnes habilitées à constater les infractions, et les douaniers notamment, l'institution s'interroge sur leur capacité à effectuer les contrôles. Ces personnes bénéficient-elles de formations particulières pour leur permettre d'appliquer la réglementation et de suivre son évolution? Existe-t-il un plan de formation?

**Recommandation n° 4 : Former les personnes habilitées à constater les infractions aux nombreuses interdictions et à l'évolution de la réglementation.**

### **III- CONCLUSION DE L'AVIS N°04/2023**

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

**Recommandation n°1 : Établir un état des lieux primaire de la situation environnementale par un organisme indépendant, avant la création de chaque aire protégée, et prévoir systématiquement dans chaque plan de gestion, des critères d'évaluation d'objectifs et une réévaluation quinquennale de ceux-ci.**

**Recommandation n°2 : Prévoir 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 non seulement de la démarche culturelle de la population mais aussi de ce qui est proposé au sein de l'UICN et de la CITES 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.**

**Recommandation n° 3 : Accorder aux pêcheurs un statut leur permettant d'apporter une assistance aux dépositaires du code de l'environnement.**

**Recommandation n° 4 : Former les personnes habilitées à constater les infractions aux nombreuses interdictions et à l'évolution de la réglementation.**

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** à la majorité sur le projet de délibération portant sur les espèces protégées.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **24 voix** « pour », **0** voix « contre » et **0** « abstention ».

**LE SECRÉTAIRE**

A blue ink signature in cursive script, appearing to read 'G. Poiroi', written over a light blue grid background.

**Gaston POIROI**

**LE PRÉSIDENT**

A blue ink signature in cursive script, appearing to read 'J-L. d'Anglebermes', written over a light blue grid background.

**Jean-Louis d'ANGLEBERMES**

## Annexe : RAPPORT N°04/2023

- Nombre de réunions en commission : 2
- Adoption en commission : 07/03/2023
- Adoption en bureau: 13/03/2023
- Adoption en séance plénière : 17/03/2023

### Invités auditionnés (0) :

### Observations par écrit (0) :

### Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (10):

- Province des îles Loyauté (hors délai)
- IRD (hors délai)
- Action Biosphère
- Conservatoire des espèces naturelles
- Conseil coutumier de l'aire laai
- Syndicat des pêcheurs d'Ouvéa
- Centre d'initiation à l'environnement de Nouvelle-Calédonie
- Office français de la biodiversité
- Sénat coutumier
- Observatoire de l'environnement

### **Au titre de la commission du CESE :**

**Ont participé aux travaux : Mesdames Christine POELLABAUER et Rozanna ROY, messieurs Jacques ADJOUHGNOPE, Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Hugo RAAB, Jacques LOQUET, Robert LAKALAKA, Christian ROCHE, Jonas TEIN, et Marc ZEISEL.**

**Étaient présents et représentés lors du vote : Mesdames Christine POELLABAUER et Rozanna ROY, messieurs Jacques ADJOUHGNOPE, Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Hugo RAAB, Jacques LOQUET, Robert LAKALAKA, Christian ROCHE et Jonas TEIN.**

**Était absent lors du vote : Messieurs Daniel ESTIEUX et Marc ZEISEL.**