

AVIS DU COMITÉ FRANÇAIS DE L'UICN SUR L'AVANT-PROJET DE LOI DU PAYS RELATIVE A LA PROTECTION DES AIRES MARINES DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Après consultation de son réseau de membres et d'experts (groupes « Outre-Mer » et « Mer et Littoral », Commission « Droit et politiques environnementales »), le Comité français de l'UICN émet un avis réservé sur l'avant-projet de loi du pays relative à la protection des aires marines de la Nouvelle-Calédonie. Il s'interroge notamment sur la robustesse de l'architecture juridique qu'il devra soutenir, et sur sa pertinence comme levier de protection du patrimoine naturel hébergé par le parc naturel de la Mer de Corail.

En 2017, le Comité français de l'UICN avait déjà émis un avis sur l'adoption d'un plan de gestion du parc naturel de la Mer de Corail, appelant à ce que ce dernier soit ambitieux et assorti de moyens humains et financiers à la hauteur des forts enjeux écosystémiques et socio-économiques du parc. Du fait de l'importance de ces enjeux, il reste vigilant quant à l'ambition et à la qualité de la réforme du droit des aires protégées dans laquelle s'engage aujourd'hui la Nouvelle-Calédonie.

L'avant-projet de loi du pays soumis à consultation du public répond à l'urgence liée au contentieux ayant mené à l'annulation partielle de l'arrêté instaurant les réserves à Chesterfield, Bellona, Entrecasteaux, Pétrie et Astrolabe. Il ne semble néanmoins pas présager un droit des aires protégées propre à garantir la réelle protection du patrimoine naturel du parc, et notamment à encadrer des différents usages en son sein. Le Comité français de l'UICN appelle à approfondir plusieurs points : la participation du public, l'évolution des dispositions annulées par la Cour Administrative d'Appel de Paris, la sanction des infractions, et enfin la nature des dispositions adoptées.

- La participation du public dans l'avant-projet de loi du pays

Le point III de l'article 2 de l'avant-projet prévoit que l'arrêté du gouvernement qui crée une aire protégée « est précédé d'une consultation du public dont les modalités sont définies par un arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. » Il supprime la mention de la consultation du conseil consultatif de l'environnement antérieurement prévue à l'article 5.

Aucun autre article ne prévoit de participation du public pour aucune autre déclinaison de la loi du pays : ni les arrêtés d'application en général, notamment ceux prévus à l'article 27, ni spécifiquement les plans de gestion, ni les modifications à venir de cette loi du pays.

Le Comité français de l'UICN rappelle que la Charte constitutionnelle, et notamment son article 7 relatif à l'information et à la participation du public, sont applicables en Nouvelle-

Calédonie¹. Si le Conseil constitutionnel reconnaît par ailleurs à la Nouvelle-Calédonie toute latitude pour établir le champ de dispositions relevant de l'article 7 de la Charte constitutionnelle², il serait incongru que les dispositions relatives aux aires protégées ne fassent pas l'objet d'une large consultation des parties prenantes, comme il est d'ailleurs conseillé par l'UICN au niveau international.

Le Comité français de l'UICN appelle donc le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à renforcer la participation du public aux décisions relatives aux aires protégées de la Nouvelle-Calédonie. Les modalités choisies, idéalement en concertation avec les acteurs associatifs et professionnels de la mer déjà impliqués dans les réflexions sur ce cadre juridique, devraient être fixées par loi du pays.

- L'évolution des dispositions de 2011

Sur la forme :

Le Comité français de l'UICN souligne l'importance fondamentale de l'avant-projet de loi du pays dans la protection et la gestion des usages du patrimoine naturel maritime calédonien. Il s'interroge cependant sur sa solidité juridique à supporter l'adoption d'arrêtés d'application. A l'article 32, il apparaît notamment contraire au principe de parallélisme des formes que des délibérations et arrêtés soient abrogés par voie législative. Il importe par ailleurs que, dans tous les textes d'application encore en vigueur, le remplacement de la référence à la délibération 51/CP abrogée par celle de la référence au nouveau texte entre en vigueur au plus tard le même jour que cette abrogation.

Sur le fond :

Le Comité français de l'UICN approuve la réglementation liée aux réserves intégrales et naturelles et aux aires de gestion durable des ressources. Il propose d'ajouter à l'article 13 **l'interdiction de l'exploitation minière** dans les aires de gestion durable des ressources, conformément au standard international de l'UICN sur les aires protégées, ainsi que le survol à moins de 300m dans les réserves intégrales et naturelles.

Le Comité français de l'UICN propose de reformuler l'article 10, soit au sein de cet article, soit - comme suggéré au dernier point du présent avis - dans une délibération déclinant la loi de pays qui ne devrait que traiter de ce qui relève du droit civil et commercial, de la manière suivante:

« Toute activité est soumise à autorisation du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, après avis d'un conseil scientifique sur son adéquation avec les objectifs de gestion de l'espace protégé, moyennant la mise en place d'un cahier des charges. Toute société commerciale doit être préalablement déclarée et autorisée à exercer au sein de l'espace, si en règle vis-à-vis des autres réglementations applicables et si déclaration des moyens motorisés engagés et suivi déclaratif de l'activité. Elle peut également être soumise une redevance sur activité commerciale exercée au sein de l'espace classé, redevance collectée par le service compétent et destinée à financer

¹ « Le Conseil d'Etat rappelle que le droit des citoyens d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, issu de l'article 7 de la Charte de l'environnement, a valeur constitutionnelle et s'impose au législateur néo-calédonien dans ses domaines de compétences. », CE, section des travaux publics, n°382126, avis, projet de loi d pays relatif au code minier de la Nouvelle-Calédonie.

² Conseil Constitutionnel, 13 juillet 2013, n° 2013-308 QPC.

la gestion et les actions de conservation de l'espace protégé. L'autorisation d'exercer est annuelle et sa reconduction est soumise à la bonne déclaration de l'activité et à l'acquittement de la redevance pour l'année écoulée. L'autorisation peut à tout moment être retirée temporairement ou définitivement en cas de non-respect des engagements pris par la société commerciale».

L'avant-projet présenté ne prévoit en outre pas d'article permettant que des dispositions spécifiques puissent être adoptées, en dehors du plan de gestion, pour une aire protégée. Cela contrarie la nécessité de créer des aires protégées ajustées aux besoins.

- **La sanction des infractions aux dispositions envisagées**

Le Comité français de l'UICN approuve la perspective de l'adoption de sanctions administratives, pour lesquelles la Nouvelle-Calédonie a toute latitude conformément à l'article 86 de la loi organique. Il encourage la Nouvelle-Calédonie à continuer à innover en la matière. Cependant, il suggère que les amendes puissent être portées au double du produit tiré de l'infraction (Chapitre 4, article 16 et suivants). Cela serait plus dissuasif pour les personnes qui peuvent tirer des bénéfices économiques de certaines activités interdites (pêche par exemple).

Il appelle par ailleurs la vigilance de la Nouvelle-Calédonie en ce qui concerne l'article 15, qui contredit l'avis du Conseil d'Etat selon lequel la sanction de mise en impossibilité d'un agent de procéder au contrôle relève de la procédure pénale et donc de la compétence de l'Etat³.

- **Le changement de nature juridique des dispositions relatives aux aires protégées de la Nouvelle-Calédonie**

Le contentieux mentionné dans l'exposé des motifs souligne la nécessité de repenser la nature législative ou réglementaire des dispositions de la délibération 51/CP du 20 avril 2011 relative à la définition des aires protégées dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie. En cela, un **avant-projet de loi du pays est nécessaire**, et le Comité français de l'UICN approuve la démarche du gouvernement.

Cependant, pour rappel, depuis son premier avis rendu sur un avant-projet de loi du pays, « *le Conseil d'Etat considère que ne doivent pas figurer dans la loi du pays des dispositions de nature réglementaire.* »⁴ Certes, la doctrine a depuis souligné la pertinence qu'il y aurait à traiter par la voie législative un champ environnemental plus large qu'aujourd'hui.⁵

En ce sens, le **Comité français de l'UICN s'interroge sur la pertinence de la reprise quasi intégrale des dispositions de la délibération annulée (51/CP)** dans ce nouvel instrument de nature législative, alors même que l'exposé des motifs indique que seules les

³ Conseil d'Etat, section des finances, n°387455, du 2 avril 2013, proposition de loi du pays relative à l'institution de peines pénales sanctionnant des infractions à la réglementation fiscale.

⁴ CE, 7 octobre 1999, section sociale, n°363.950, avis, projet de loi du pays relatif au dispositif conventionnel entre certains professionnels de santé et les organismes de protection sociale de la Nouvelle-Calédonie.

⁵ Par exemple, Victor DAVID « Les lacunes du domaine matériel de la loi du pays : l'exemple du droit de l'environnement », in Carine David (Dir.). *15 ans de lois du pays - Sur les chemins de la maturité.* 2016.

dispositions en défaut « ressortiraient du domaine de la loi du pays »⁶. Le risque de procéder par loi du pays pour encadrer l'intégralité des dispositions relatives aux aires protégées est de remettre en cause la légitimité des provinces pour y procéder par voie réglementaire, ce qui pourrait mener à des contentieux préjudiciables aux aires protégées de Nouvelle-Calédonie. Nous enjoignons ainsi la Nouvelle-Calédonie à expliquer l'intention derrière ce choix, non seulement pour expliciter clairement les conséquences en matière de structuration législative du droit des aires protégées en Nouvelle-Calédonie, mais également afin d'éviter de potentiels contentieux futurs (pêche, collecte, accès etc.).

L'adoption de cette loi du pays pourrait être une occasion parfaite de planifier, en concertation avec les provinces, une structuration législative robuste du droit des aires protégées.

Conclusion

Etant donné les considérations ci-dessus, le Comité français de l'UICN formule un **avis réservé** à l'avant-projet de loi du pays. Il appelle à la mise en œuvre d'une démarche participative pluriannuelle, ancrée dans la réalité néo-calédonienne, favorable à l'adoption d'un socle législatif robuste et opérationnel pour le droit des aires protégées en Nouvelle-Calédonie.

⁶ D'ailleurs, l'arrêté n° 2018-1989/GNC du 14 août 2018 encadrant les activités touristiques professionnelles dans le parc naturel de la mer de Corail n'intègre que quelques dispositions à l'article 12 de l'avant-projet.