



Province des îles Loyauté | Nouvelle-Calédonie



PROVINCE DES
ÎLES LOYAUTÉ

LIVRET DE PRÉSENTATION

CODE DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PROVINCE DES ÎLES LOYAUTÉ

Avril 2019



Le mot du Président



L'identité de la province des îles Loyauté repose sur l'originalité de notre société kanak et la richesse de notre environnement naturel. Les deux sont étroitement liées et ne font qu'un. Or, nous avons conscience qu'avec la modernité, la nature devient plus de plus en plus vulnérable. Aussi, depuis 2013, avec les élus de la commission du Développement Durable et des Recherches appliquées, avec l'appui de scientifiques et en concertation avec les Loyaltiens, nous nous sommes attelés à l'élaboration d'un Code de l'environnement répondant aux problématiques de notre archipel. Il s'inscrit dans la continuité de la vision de nos autorités coutumières. Une vision que le président Nidoish Naisseline a formalisé dans la Charte de l'environnement de la province des îles Loyauté en 2012. Il prend aussi en compte, de façon inédite, les pratiques coutumières. Au nom de tous les élus de l'assemblée provinciale, et à l'heure où se termine l'actuelle mandature, je suis heureux de vous présenter la première édition du code de l'environnement de la province des îles Loyauté. Il est le fruit d'un travail collectif passionnant et de longue haleine. Ce fascicule vous en présente l'essentiel, ainsi que le processus participatif que nous avons mis en place pour le construire tous ensemble.

Néko Hnepeune

L'essentiel

La province des îles Loyauté est compétente en matière de protection et gestion de l'environnement depuis 1989. Le projet de code de l'environnement, porté par les élus de la Commission du Développement Durable et des Recherches appliquées, a été initié en 2013 afin de moderniser un cadre juridique devenu obsolète et rendre la réglementation plus adaptée aux spécificités locales. Les premières délibérations portant adoption du code de l'environnement de la province des îles Loyauté datent d'avril 2016.

Ainsi, le code de l'environnement compile l'ensemble des textes juridiques relatifs à la protection de l'environnement. Il a été élaboré selon une méthode innovante, participative, basée sur le consensus. Des experts ont également apporté un appui juridique et scientifique. Résultat, son contenu est un métissage inédit de droits exogènes et endogènes.

Le livre I présente les dispositions communes et générales. C'est un préalable qui précise les concepts fondamentaux défendus par le peuple Loyaltien, sur la place de la Nature et sur la relation Homme-Nature. Y sont exposés notamment le principe unitaire de vie avec la possibilité de reconnaître une **personnalité juridique à des entités non-humaines** ou le principe de **subsidiarité**.

Le livre II concerne la protection et la valorisation du patrimoine naturel et des intérêts culturels associés. Il comprend 4 parties dont une seule à ce jour, et relatives aux espèces envahissantes, a fait l'objet d'un traitement complet.

Le livre III est consacré à la gestion des ressources naturelles. Il comprend 5 parties dont deux ont conduit à des délibérations : la gestion des carrières de calcaires et l'accès aux ressources biologiques. Cette dernière vise à prémunir les Îles Loyauté d'actes de biopiraterie et reconnaître le droit coutumier, ainsi que le protocole de Nagoya sur le partage équitable des avantages issus de l'exploitation des ressources naturelles.

Le Livre IV, dédié à la prévention des pollutions, des risques et des nuisances, est le plus dense. Il définit les règles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)¹ et à la gestion des déchets.

¹ Exploitation industrielle ou agricole susceptible de créer des risques ou provoquer des pollutions ou des nuisances, notamment pour la santé et la sécurité des riverains

UNE CONSTRUCTION PARTICIPATIVE

Les premières délibérations portant adoption du code de l'environnement de la province des îles Loyauté datent d'avril 2016, soit 27 ans après la provincialisation et le transfert de la compétence environnementale. Retour sur un processus qui a pris le temps nécessaire pour innover et s'adapter aux spécificités locales...



Réunion participative pour l'élaboration du code de l'environnement

La province des îles Loyauté est compétente en matière de protection de l'environnement, de gestion des ressources naturelles et de prévention des pollutions et des risques, depuis la signature des accords de Matignon en 1989. Cette compétence a été confirmée en 1998 par l'Accord de Nouméa.

Premiers jalons

Alors que la protection de l'environnement devient à la fin du XX^{ème} siècle, un enjeu mondial et un sujet de préoccupation important pour les citoyens, la province des îles Loyauté adopte, entre 1990 et 2013, plusieurs réglementations environnementales. En 2012, en particulier, elle vote l'adoption de la Charte de l'environnement de la province des îles Loyauté qui reprenait pour partie la Charte de l'environnement¹ votée par le parlement français. En introduction de cette charte et dans la lignée de la vision des autorités coutumières des Loyautés, Nidoish Naisseline², grand chef coutumier de Maré et élu de l'assemblée de province, invitait à concevoir un modèle de développement durable adapté aux îles Loyauté, tout en replaçant la perception kanak de la nature au cœur du projet. Cette tribune était co-signée avec le pasteur Bénéïéla Houmbouy.

Une nouvelle équipe s'attèle au chantier

Toutefois, le nouveau cadre juridique ne couvrait pas certains domaines comme l'accès à la nature, la gestion des ressources naturelles ou la gestion des déchets. Il laissait les autorités démunies face à des actes de biopiraterie sur des ressources locales convoitées (bêches de mer, santal) ou encore une mise en conformité d'installations aux normes internationales. C'est pourquoi, en 2013, soit 24 ans après la provincialisation, le chantier du code de l'environnement a été pris à bras le corps, après l'arrivée au pouvoir d'une génération d'élus rompus à la pratique du droit, comme le président Neko Nepeune³ et Basile Citré⁴, ainsi que le recrutement de jeunes cadres Loyaltiens au sein des services environnementaux. L'objectif était d'harmoniser, moderniser et simplifier le cadre juridique.

PROTÉGER UNE NATURE EXCEPTIONNELLE

Les années 2000 sont celles où les scientifiques ont mis en évidence la richesse remarquable de la biodiversité terrestre et marine des îles Loyauté ainsi que leur extrême vulnérabilité face aux menaces d'origine anthropique (espèces envahissantes, changement climatique, artificialisation des sols, ...). La Nouvelle-Calédonie est d'ailleurs reconnue comme l'un des 36 hotspots mondial de biodiversité. Les scientifiques ont par ailleurs alerté les autorités sur la nécessité absolue de préserver les lentilles d'eau douce souterraines, uniques réservoirs d'eau douce des îles, de tout risque de pollution.

1 <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004>

2 Nidoish Naisseline (1947-2015) était sociologue, grand chef du district Guahma de Maré et membre de l'assemblée de la province des îles Loyauté de 1989 à 2014, dont il a été le président (1995-1999) et le vice-président (2004-2014).

3 Neko Hnepeune, président de la province des îles Loyauté (2014-2019)

4 Basile Citré, maire de Maré (2002-2014) est élu de la province des îles Loyauté et président de la commission du Développement Durable et des Recherches Appliquées

Bâtir ensemble

La nouvelle équipe avait également à cœur de mieux prendre en compte les originalités environnementales et culturelles des îles Loyauté. En effet, 97% de la population est kanak et la vie de l'archipel est rythmée par de fortes traditions et des relations étroites avec la Nature. Pour ce faire, la province a déployé une méthode innovante, participative et axée sur le consensus, conformément aux fondements de la société kanak. L'idée était de construire un droit négocié, de partager une vision commune et rendre les administrés acteurs de la décision et de l'application des règles. Outre les consultations obligatoires, chaque projet de réglementation a ainsi été soumis à l'appréciation des autorités coutumières et de la population, selon un processus d'information et de participation publique. Plus d'une trentaine de réunions publiques ont été réalisées entre 2015 et 2018 à Lifou, Ouvéa et Maré.

Avec l'appui d'experts

C'est à la Direction du Développement Durable et des recherches appliquées (DDDRA), nouvellement mise en place en 2014 qu'a été confié le soin d'organiser la construction collective du code de l'environnement. Pour ce faire, la DDDRA a bénéficié de l'appui précieux de spécialistes du droit, dans le cadre du projet « CEPIL » coordonné par Victor David, juriste en droit public (IRD-Umr GRED). Des experts en écologie terrestre et marine ainsi que des sociologues issus d'organismes de recherche présents en Nouvelle-Calédonie (Institut agronomique néo-Calédonien, IRD, Université de Nouvelle-Calédonie Cresica). Par ailleurs, la province des îles finance régulièrement des programmes de recherches pour disposer d'expertises et aides à la décision en matière de réglementation environnementales.



« Ce code de l'environnement est un métissage inédit du droit »

Interview de Victor David, chargé de recherche en droit de l'environnement à l'IRD (UMR GRED) et coordonnateur du projet « CEPIL » sur le Code de l'environnement de la province des îles Loyauté.

Vous avez apporté une importante contribution au processus d'élaboration du code de l'environnement. Quelles ont été les sources d'inspirations ?

Les élus souhaitaient que leur code de l'environnement réponde avant tout aux problématiques des îles Loyauté. Les sources d'inspirations ont donc été multiples pour le construire. Locales tout d'abord. La province sud dispose d'un code de l'environnement depuis 2009 et la province Nord depuis 2008. Les agents et élus de la province des îles Loyauté ont donc beaucoup échangé avec leurs homologues et pris en considération leurs retours d'expérience. L'architecture globale des deux autres codes a également été conservée afin de garder une cohérence à l'échelle du pays.

Mais vous avez aussi regardé ailleurs ?

Oui, bien sûr. Nous avons étudié le droit international, le droit français, les droits des États insulaires voisins, le droit local dont la coutume kanak jusqu'aux pratiques des peuples autochtones, notamment des Aborigènes et des Maoris. Nous avons retenu toutes les réglementations adaptées au projet et reformulé celles qui étaient trop timorées. Puis, nous avons consulté les Loyaltiens, recueillis leur avis, pris en compte leurs doléances et pistes d'amélioration. Résultat, le contenu du code de l'environnement est un métissage inédit et original de droits exogènes et endogènes.

Que ressentez-vous à l'heure de la parution et diffusion du code ?

Une certaine fierté. Pour un juriste comme moi, c'est passionnant d'avoir eu une telle carte blanche et d'avoir participé à la construction d'un projet aussi innovant, moderne et qui plus est, retient l'attention à l'international. Je remercie d'ailleurs les élus et leurs services administratifs pour leur ouverture d'esprit ainsi que tous les juristes et chercheurs qui ont répondu présents à nos sollicitations. Ensemble, nous avons su océaniser et ré-enchanter le droit.



Une enquête anthropo-sociologique menée par l'IAC et l'IRD sur les roussettes des îles Loyauté permet de poser les bases de la future réglementation sur la chasse et les prélèvements.

POSER LES GRANDS PRINCIPES

Le code de l'environnement débute par un préambule sans précédent et des principes généraux qui posent les valeurs fondamentales des Loyaltiens, leur vision de la Nature et de la relation de l'Homme dans son environnement. Découverte...

Un comité pour la protection de l'environnement

Le code de l'environnement officialise la **création d'un comité pour la protection de l'environnement**. Il sera constitué de représentants de la province des îles Loyauté, de la société civile, d'autorités coutumières et d'experts scientifiques qui effectueront une mission de conseil et d'expertise auprès des élus et des services techniques. (Articles 123-1 à 123-4).

Le préambule du code de l'environnement est un préalable inédit qui rappelle les spécificités culturelles et naturelles des îles Loyauté et expose les motifs qui guident la construction de ce projet commun. Il a été adopté en concertation et approuvé par le Sénat coutumier. Sa mise en oeuvre est présentée dans le **livre I**, dispositions communes et générales. Y sont abordés, le principe de subsidiarité, le principe de développement durable et le principe unitaire de vie ainsi que des innovations juridiques comme la possibilité de reconnaître une personnalité juridique à des entités non-humaines.

Reconnaître les pratiques coutumières

Le **principe de subsidiarité**, évoqué dès le premier article des principes généraux (Article 110-1), est détaillé dans l'article 110-11. Il reconnaît que les normes coutumières et les pratiques traditionnelles s'appliquent pleinement lorsqu'elles permettent une protection optimale de l'environnement, sous réserve de leur compatibilité avec les règles et les politiques publiques de la province. La province pourra ainsi décider de ne pas réglementer, si elle considère que les pratiques coutumières suffisent. Elle reconnaît également aux **Groupelements de Droit Particulier Local (GDPL)** à vocation environnementale, un rôle privilégié (Article 124-2).

Ne faire qu'un avec la nature

Le code de l'environnement abandonne la notion de patrimoine naturel et prône le **principe unitaire de vie** (Article 110-3). Ce principe, qui fonde de nombreuses sociétés millénaires, océaniques, amérindiennes, indiennes, signifie que la nature n'est la propriété de personne, que l'homme fait partie intégrante de son environnement. Ce dernier entretient d'étroites relations d'interdépendance, naturelles et spirituelles, avec le milieu et les autres formes de vie qui l'entourent. Cette conception de la vie et de la gestion de l'environnement se rapproche ainsi de celle défendue par les Maoris en Nouvelle-Zélande où l'homme est perçu comme un gardien de la nature. La nature prend soin de l'homme, et inversement, il a la responsabilité d'en prendre soin.



© M. Juncker

Nautilé

Plante à fleur endémique, *Hoya sp* Jokin

Plaider au nom d'un requin ou d'une forêt

Pour aller au bout de cette approche holistique, le code de l'environnement ouvre la possibilité de **reconnaître une personnalité juridique à des éléments de la nature** (Article 110-3). C'est une première au sein des collectivités de la République française. Une façon de privilégier la prévention, la protection des écosystèmes, des cycles vitaux et des êtres vivants, avant que ne surviennent les catastrophes écologiques. Ainsi, des citoyens pourront saisir la justice au nom d'entités non-humaines, tels que des animaux totémiques, des sources d'eau douce, des forêts taboues, et faire reconnaître leur droit d'exister, de s'épanouir, d'être protégées, sans attendre qu'une association environnementale, constituée partie civile, plaide en son propre nom. Ainsi, les droits de l'Homme et ceux de la nature sont placés sur un même pied d'égalité. Dans les sociétés occidentales, les dispositions législatives prises par les arènes politique et économique défendent l'idée que l'homme est au centre de la vie et qu'il peut librement disposer des ressources à des fins de développement et de croissance économique.

S'engager pour les générations futures

Laisser un environnement sain aux enfants et petits-enfants a été une attente forte exprimée par les Loyaltiens lors des réunions participatives. C'est pourquoi, les premiers articles du code de l'environnement (Articles 110-2, 110-3 et 110-5) introduisent la dimension de temps, de développement durable et la nécessité de tenir compte des **générations futures**. Selon un **principe de non-régression**, la Province s'engage à ne pas diminuer la protection accordée à l'environnement par des réglementations ultérieures qui reviendraient sur les acquis.



© SCO/P. Bachy

Zosterops minute de Lifou



Questions à Basile Citré

Élu de l'assemblée de la province des îles Loyauté. Président de la commission du Développement Durable et des Recherches appliquées.

Le préambule et le livre I sur les principes introduisent des innovations. Pourquoi ce préalable inédit ?

Parce qu'avant de légiférer, il fallait dire quel était notre vision kanak de la nature et de la relation homme-nature. Notre code reconnaît le « principe unitaire de vie », c'est-à-dire qu'il légitime, non seulement les droits de la nature et le fait que nous sommes tous intrinsèquement dépendants, liés aux lois naturelles, mais aussi que l'homme et la nature ne sont qu'un. Cette approche écosystémique n'existe pas dans le droit occidental. C'était donc une évidence de pouvoir donner la possibilité à des entités non-humaines d'être reconnues comme des personnalités juridiques à part entières, ayant des droits fondamentaux, de vivre, d'être protégées.

L'autre nouveauté est la reconnaissance des pratiques coutumières. Pouvez-vous expliquer ?

Là aussi c'était une question de bon sens. Pourquoi, dans certains cas, inventer une nouvelle loi alors qu'une pratique coutumière existe déjà et fait très bien les choses ? Si nous n'avions fait que des copié-collé des réglementations occidentales nous aurions été complètement à côté de la plaque. Donc, à chaque fois que cela a été possible et selon les thématiques abordées, nous avons recensé les pratiques existantes et nous les avons intégrées.

Plusieurs domaines n'ont pas été traités. Quand sera terminé le code ?

Nous avons mis en place un processus participatif basé sur l'écoute, le dialogue et le consensus. L'idée n'est pas d'imposer des réglementations venues d'en haut mais de construire des règles communes, qui ont du sens et que tout-un chacun trouvera juste d'appliquer, ça prend le temps qu'il faut. Chaque année, le code s'étoffe de façon conséquente.



LES DOMAINES RÉGLEMENTÉS

Bien que certains domaines n'aient pas encore été réglementés, plusieurs importantes problématiques environnementales ont désormais un cadre juridique bien défini. Tour d'horizon...

Les premières délibérations portant adoption du code de l'environnement de la province des îles Loyauté datent du 6 avril 2016. Depuis, le code s'étoffe régulièrement. La 1^{ère} édition du code de l'environnement publiée en avril 2019 comptabilise plus de 300 articles et 284 pages d'annexes. Diffusé à 500 exemplaires, il est amendé au gré des délibérations votées par l'assemblée provinciale.

↓ VERSION NUMÉRIQUE

Les versions modifiées du code de l'environnement sont affichées à l'hôtel de la province et accessibles sur le site internet www.province-iles.nc

Sus aux envahisseurs !

Le livre II concerne la protection et la valorisation du patrimoine naturel et des intérêts culturels associés. Il comprend 4 parties dont une seule à ce jour, relative

aux espèces envahissantes, a fait l'objet d'un traitement complet. Cette partie vise à prévenir l'introduction d'espèces exotiques envahissantes dans les îles Loyauté, réguler ou valoriser celles déjà présentes, ou encore les éradiquer de façon à limiter les conséquences néfastes des plus nuisibles d'entre elles.

Accès et partage des ressources

La gestion des ressources naturelles, présenté dans le Livre III, est un des domaines sur lesquels les élus provinciaux ont souhaité statuer rapidement. Elle comprend 5 parties dont deux ont conduit à des délibérations : la gestion des carrières de calcaires et l'accès aux ressources biologiques et génétiques. Cette dernière vise à prémunir les îles Loyauté d'actes de biopiraterie, faire respecter les chemins coutumiers et appliquer le protocole de Nagoya sur le partage équitable des avantages issus de l'exploitation des ressources génétiques (**voir encadré**).

RESSOURCES BIOLOGIQUES L'ESSENTIEL DES RÈGLES À RESPECTER

- Toute personne, organisme, ou association, local ou non, souhaitant prélever une ressource biologique ou génétique doit obtenir une autorisation d'accès de la province des îles. La province sert de guichet unique vis-à-vis des bio-prospecteurs, s'assurant au préalable de l'accord des autorités coutumières éventuellement concernées ;
- Si une ressource prélevée en province des îles Loyauté peut faire l'objet d'une utilisation à des fins commerciales, dans ce cas, les bio-prospecteurs concernés doivent en informer la province des îles Loyauté. Le consentement et les conditions négociées du partage des avantages seront alors formalisés par un acte coutumier le cas échéant et un contrat ;
- Tout utilisateur extérieur à la Nouvelle-Calédonie doit, pour être autorisé à tout prélèvement, être associé à un organisme de recherche public présent en Nouvelle-Calédonie.
- Sont exclus du champs d'application : les usages domestiques et traditionnels, les ressources pour l'alimentation, l'agriculture, l'artisanat, l'aquaculture, la pêche et la perliculture. ;
- Toute infraction reconnue est punie d'un an d'emprisonnement et 17,5 millions de francs d'amende ;
- L'accès aux savoirs traditionnels, leur utilisation et le partage des bénéfices en découlant ne sont pas de la compétence de la province des îles Loyauté et ne figurent donc pas dans le CEPIL.

↓ PRÉVOIR DEMAIN

Les retombées monétaires perçus par l'utilisation de ressources génétiques loyaltiennes sont versées à un **fonds commun pour les générations futures de la province des îles Loyauté**, dont la province publie annuellement un état des sommes versées. (Articles 313-6 à 313-9)

Pollution et nuisances

Avec près de 180 articles au compteur, la partie consacrée à la **prévention des pollutions des risques et des nuisances** (Livre IV) est la plus dense du code de l'environnement. Elle définit les règles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)¹ et à la gestion des déchets. L'évolution et la complexification des normes internationales dans ces deux domaines rendaient nécessaire l'actualisation et la mise en conformité du cadre juridique de la PIL. Cette partie comprendra à terme les réglementations relatives à la conservation des milieux, la prévention des risques naturels et la lutte contre les pollutions marines dont la nécessité s'est faite ressentir avec l'échouage du Kea Trader en juillet 2017.

¹ Exploitation industrielle ou agricole susceptible de créer des risques ou provoquer des pollutions ou des nuisances, notamment pour la santé et la sécurité des riverains



Roussette rousse

Le saviez-vous ?

Le protocole de Nagoya, sur l'accès aux ressources génétiques et sur le partage équitable des avantages découlant de leur utilisation (APA), est entré en vigueur le 12 octobre 2014. C'est un traité complémentaire à la Convention sur la diversité biologique (CDB). Cette dernière, adoptée lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 et ratifiée par 168 pays, poursuit trois objectifs : la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses éléments et l'APA.

Une eau douce sous surveillance

Le cas de la ressource en eau douce illustre les limites du droit et de l'autonomie normative auxquels sont confrontés les élus provinciaux. Les lentilles d'eau douce sont un des biens les plus précieux et les plus surveillés des îles Loyauté. Leur pollution représenterait une catastrophe écologique majeure et irréversible. Or, avec le progrès, la production de déchets dangereux (huile de vidange, véhicules hors d'usages) s'accroît dans les îles et le risque de pollution est de plus en plus important. Les élus ont donc souhaité mettre en place des sanctions dissuasives. Mais, ils n'ont pu le faire, car en métropole, la pollution d'une ressource en eau est une infraction faiblement punie et la loi organique ne permet, ni d'inclure des infractions qui n'existent pas dans le droit métropolitain, ni de fixer des peines supérieures.



Joyaux de Luengöni, Lifou.