

NOUVELLE-CALÉDONIE

CONGRÈS

AVIS

Avis n° 1/2016 du 18 mars 2016 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séances des 4 et 10 mars 2016 sur le projet du code de l'environnement de la province des îles Loyauté (CEPIL)

Conformément à la délibération n° 155 du 9 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement ;

Vu la charte de l'environnement adoptée par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, notamment en son article 213 ;

Vu la délibération n° 155 du 9 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement ;

Vu l'arrêté n° 2008-667/GNC du 5 février 2008 portant règlement intérieur du comité consultatif de l'environnement ;

Vu l'arrêté n° 2015-747/GNC du 6 mai 2015 relatif à la composition nominative du comité consultatif de l'environnement ;

Vu la lettre de saisine du président de l'Assemblée de la province des îles Loyauté n° 6101-44-PR en date du 29 janvier 2016 relative au projet du code de l'environnement de la province des îles Loyauté,

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

La province des îles Loyauté a décidé en 2013 de se doter de son propre code de l'environnement comme l'ont fait avant elle, la province Nord (2008) et la province Sud (2009). La charte de l'environnement, adoptée par délibération le 24 octobre 2012, préfigure l'adoption de nouveaux textes et, ce code de l'environnement marque la volonté de réglementer, de codifier et de donner davantage de lisibilité aux administrés. La mise en place d'un code sous-entend à la fois un travail de fond pour déterminer le contenu des règles et, il impose de vérifier la cohérence entre les différentes réglementations. La codification s'avère particulièrement nécessaire pour la province des îles Loyauté dans la mesure où un certain nombre de réglementations sont devenues obsolètes, voire n'ont jamais existé. Parallèlement un travail de forme est apparu indispensable pour privilégier l'efficacité de la norme. L'architecture du code proposée par la province des îles Loyauté est identique à celle des provinces Nord et Sud, dans une logique « pays », permettant ainsi de conserver une certaine cohésion dans l'exécution et l'application des règles environnementales en Nouvelle-Calédonie. Néanmoins, au-delà de ces similitudes, la détermination du contenu des règles s'élabore en tenant compte des spécificités de la province des îles Loyauté en termes culturels et environnementaux et ainsi innover pour ériger un code qui associe, responsabilise les loyaltiens et qui, somme toute, réponde à leurs attentes. C'est pourquoi, la méthode proposée,

tout au long de la procédure de conception et d'adoption des réglementations repose sur le principe d'information et de participation auprès des autorités coutumières, de la population et des acteurs socio-économiques des îles Loyauté. L'objectif fixé a été de parvenir à un droit négocié qui serait approprié par les populations des îles, avec la conviction qu'une réglementation qui n'est pas appropriée n'est pas effective.

Le plan pour le code de l'environnement de la province des îles Loyauté (CEPIL) et structurée en quatre livres.

Le livre I, intitulé « Dispositions commune et générale », fixe les grands principes applicables à l'ensemble du Code qui guident les autorités provinciales dans leur prise de décision en matière d'environnement.

Le livre II, « Protection et valorisation du patrimoine naturel et des intérêts culturels associés » traite de la mise en place des aires naturelles protégées, en veillant à la prise en compte des aires coutumières et vise à mettre en place une réglementation pour garantir la protection et la conservation des sites et monuments ainsi que l'accès à la nature.

Le livre III, « Gestion des ressources naturelles » vise tout d'abord à mettre en place un dispositif de protection des ressources biologiques, génétiques et biochimiques.

Le livre IV, « Prévention des pollutions, des risques et des nuisances », pour l'instant incomplet, contiendra les dispositions pour l'adoption d'une réglementation sur la gestion des déchets, la conservation du littoral et la prévention des risques naturels.

Plusieurs phases sont prévues pour faire aboutir le code de l'environnement complet. À terme, la province des îles Loyauté disposera ainsi d'un ensemble de règles relatives à la préservation de l'environnement et des pratiques culturelles associées, complet et accessible à l'ensemble de la population. L'objectif étant d'arriver à un code qui ressemble aux loyaltiens et les rassemble.

II – LE COMITE CONSULTATIF DE L'ENVIRONNEMENT

La séance initialement prévue le 25 mars 2016 a été reportée faute de quorum. Le comité consultatif de l'environnement s'est réuni le vendredi 4 mars 2016 ainsi que le jeudi 10 mars, sous la présidence de M. Basile Citre, en vue de rendre un avis sur les premières propositions du projet du code de l'environnement de la province des îles Loyauté suite à la saisine du président de la province des îles Loyauté en date du 29 janvier 2016.

Les chapitres du Livre I, titres I et II ainsi que les chapitres du Livre II titre V ont été portés à l'étude du CCE, correspondant à la première phase de validation du code de l'environnement par l'Assemblée de la province des îles Loyauté.

Le quorum (huit membres au moins) a été atteint lors des deux séances, le comité consultatif de l'environnement a étudié le projet de délibération en présence des membres suivants :

M. Basile Citre, président du CCE, représentant du président de l'APIL, M. Franck Connan, représentant du haut-commissaire de la République, Mme Virginie Ruffenach, représentante du président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, M. Victor Akapo, représentant le président du sénat coutumier, Mme Nina Julie, représentante du président de L'APS, M. Florent Perrin, représentant l'AFM, M. Jacques Mermoud, représentant de Point Zéro Baseline, Mme Martine Cornaille, représentante de EPLP, Mme Françoise Kerjouan puis M. Michel Lardi, représentants de UFC Que Choisir, M. Cyril Ouaiegnepe, représentant le GDPL Bomene Tapu.

L'Institut de recherche pour le développement (IRD) a signé une convention avec la province des îles Loyauté, en 2013, pour apporter un appui scientifique et technique à l'élaboration de ce code de l'environnement et de sa réglementation environnementale. A ce titre, M. Victor David, chargé d'études IRD, présentait le code, accompagné de Mme Carine David, maître de conférences en droit à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, Mme Lyvia Briault, juriste et Mme Margot Uzan, doctorante. M. Joseph Waikedre – directeur du développement durable et recherches appliquées (DDRA) de la province des îles Loyauté, était présent à la réunion du 4 mars et M. Luen Iopue – service environnement, le 10 mars.

III – LES OBSERVATIONS

Les membres du comité consultatif de l'environnement ont approuvé l'initiative de doter la province des îles Loyauté d'un code de l'environnement. Ils ont également salué les propositions innovantes qui donnent un statut particulier à la nature, en lien avec les modes de gestion et d'utilisation traditionnelles kanak, ainsi que le principe d'information et de participation des populations. Il est toutefois regretté l'insuffisance de temps accordé au CCE pour une étude plus approfondie des textes du code.

EPLP émet plusieurs observations. Elles se cristallisent principalement sur la composition du comité pour la protection de l'environnement, remettant en cause le collège des experts scientifiques à double titre. Mme Cornaille estime, d'une part, que ces experts devraient siéger dans un conseil scientifique extérieur. D'autre part, les membres experts devraient être nommés intuitu personae afin d'être libres et indépendants des instituts qui les emploient, ces derniers étant engagés par la province des îles Loyauté sur des travaux de recherche et donc en conflit d'intérêt. Il est dit que l'ŒIL et le conservatoire d'espaces naturels fonctionnent sur ce principe.

M. Mermoud de Point Zéro-Baseline ainsi que le sénat coutumier abonde dans le même sens tandis que Mme Ruffenach et Mme Julie soulignent que les organismes de recherche présentent l'avantage de répondre à l'expertise de tous les secteurs de l'environnement et du développement durable, compte tenu de la diversité des chercheurs en leur sein.

Par ailleurs, à propos du collège de la société civile, toujours dans le cadre du comité pour la protection de l'environnement, EPLP demande que le choix des associations échappe à l'arbitraire et que des critères objectifs puissent permettre de trier

les diverses associations environnementales. L'agrément est considéré comme un critère nécessaire mais pas suffisant étant donné qu'il n'existe qu'une seule association agréée en N-C. D'autres critères objectifs, après appel à candidature, peuvent s'établir en rapport avec le nombre et la variété des cotisants, les comptes rendus des assemblées générales, les bilans moraux et financiers, etc. Il conviendrait, de plus, que ces associations justifient chaque année de la conformité de leur fonctionnement, eu égard aux critères d'effectivité. Ce choix sur critère vaudrait également pour la nomination des experts.

Ses remarques se rapportent également aux pratiques culturelles kanak lorsqu'elles font grief à la protection de l'environnement. Si les espèces sont en danger, s'agissant notamment des roussettes ou des tortues, Mme Cornaille estime que les populations kanak doivent alors renoncer à ces pratiques.

Concernant la codification à droit constant, EPLP note l'insuffisance d'un certain nombre d'éléments qui ont pourtant été repris dans les textes des autres provinces. Par exemple, et notamment, la conduite des enquêtes publiques et la désignation des commissaires-enquêteurs qui représentent un point d'achoppement important pour EPLP.

Ensuite, s'il paraît évident de consulter la population loyaltienne, Mme Cornaille rappelle que la Charte de l'environnement dit que toute personne a le droit de participer aux décisions ayant un lien avec l'environnement et, « toute personne » représente tous les calédoniens. Un certain nombre de mesures devrait être prévues à cet effet, notamment la mise en ligne de tous les documents d'information dont ceux tenus à disposition du public en mairie.

EPLP attire l'attention sur l'usage du terme : « sites et milieux naturels sensibles ». Il faut être conscient, dit-elle, que aujourd'hui, vu le niveau critique de défaunation et de défloration, tous les sites naturels peuvent désormais être considérés comme « sensibles ».

Dans le cadre du titre relatif aux espèces envahissantes, EPLP émet des réserves sur la valorisation des espèces envahissantes, aussi maîtrisées soient-elles et quelques soient les fins ou motifs (spirituels ou totémiques), de telles orientations pouvant générer des effets pervers.

M. Trupit, au nom du sénat coutumier, informe l'assemblée que l'institution a fait l'objet d'une saisine particulière par la province des îles. Suite à l'avis rendu par le sénat coutumier, la province des îles a organisé un séminaire sur le site de l'institution ce qui a permis aux sénateurs et aux administratifs de discuter des modifications à apporter au texte. Il estime que le code s'inscrit réellement dans une optique du droit négocié et souligne le caractère inédit de la démarche. Il souhaite préciser deux choses. Dans le cadre de la COP 21, le président du sénat coutumier a assisté à une réunion France/Océanie où il a été rappelé que les lieux de la planète particulièrement bien préservés au plan environnemental, sont ceux habités par des peuples autochtones. Deuxièmement, concernant les pratiques culturelles, le sénat est conscient qu'il y a des choses à revoir notamment sur la pêche et la chasse des animaux en voie de disparition. Le sénat coutumier entend réunir les conseils coutumiers prochainement pour discuter justement des avancées à ce sujet.

Mme Julie dit avoir lu avec attention la position de la province des îles Loyauté et comprend tout à fait la démarche de vouloir faire adopter ce code en plusieurs phases. Elle a bien compris que le code met en avant une volonté de suivre une cohérence à l'échelle du territoire mais elle note, toutefois, des principes tout

à fait novateurs. Pour la province Sud, le premier aspect novateur est l'intégration systématique des pratiques culturelles et des règles coutumières comme fil conducteur de l'élaboration de cette réglementation. Le deuxième, est la prise en compte de la nature comme personnalité juridique. Elle dit attendre avec impatience le retour des premières expérimentations, considérant notamment les problématiques juridiques qui risquent d'être soulevées. S'agissant des déchets, si un travail est mené concernant les filières REP, il semblerait utile d'intégrer dès à présent quelques grands principes sans attendre une réglementation bien structurée sur les filières. Concernant la lutte contre les espèces envahissantes, elle s'interroge là aussi sur ce qui est entendu par « espèces exotiques envahissantes », proposition qui repose certainement sur des exemples précis qu'elle serait intéressée de connaître. Pour conclure, il lui paraît difficile pour la province sud de se prononcer sur le travail de ses deux homologues, chaque collectivité exerçant sa propre compétence en matière d'environnement. Elle souligne toutefois, que les services techniques de la province Sud l'ont chargée de transmettre qu'ils étaient à la disposition de la province des îles Loyauté, si nécessaire.

M. Connan a porté à la connaissance des membres l'analyse juridique du projet de code de l'environnement de la province des îles Loyauté par la direction de la réglementation et de l'administration générale du haut-commissariat (DIRAG). Ce document, joint en annexe, dit en substance que les articles 110-3 et 110-11 du projet de code soulèvent des difficultés majeures en termes de répartition des compétences et de conformité à la Constitution.

A ce titre, leur rédaction doit être modifiée de la façon suivante :

- supprimer la référence à la possibilité de conférer la personnalité juridique à certains éléments de la nature, qui empiète sur la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de droit civil ;
- supprimer la référence aux sanctions des violences du droit coutumier, qui excède la compétence normative de la province et s'avère contraire au principe constitutionnel de légalité des délits et des peines.

Ces remarques sont prises en considération et les articles concernés seront modifiés.

Si les textes nouveaux, ont été passés au crible des discussions, d'autres textes déjà existants, tels que ceux relatifs au volet des mines et carrières et ICPE, n'ont fait l'objet que d'une simple codification, d'une légistique technique, afin de faire figurer les délibérations existantes dans le code. En revanche, les services de la province étant en mesure d'apporter des modifications aux contenus de ces textes, il est proposé aux membres du CCE de faire remonter leurs remarques afin, le cas échéant, de les amender.

Les débats, riches en propositions, ont permis d'apporter de nombreuses modifications aux textes présentés.

IV – L'AVIS : 9 voix en faveur de la première partie du CEPIL

M. Citre, se dit satisfait que la province des îles Loyauté se dote d'un code de l'environnement et des débats constructifs autour des textes de cette première étape présentée pour avis devant le comité consultatif de l'environnement.

Mme Julie émet un avis favorable pour la province Sud.

M. Connan considère cette première étape très satisfaisante et apporte un avis favorable pour le haut-commissariat de la République.

Mme Ruffenach apporte un avis favorable pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie. Elle salue également les innovations qui consistent à donner une personnalité juridique à certains éléments de la nature, susceptible de faire évoluer le droit calédonien et, notamment, le Code civil en la matière. Ces principes répondent à la réalité du territoire et, estime-t-elle, le droit est bien là pour traduire la réalité des sociétés. Quant aux modifications envisagées, l'ensemble des ajustements lui convient.

M. Akapo se dit, au nom du sénat coutumier, également favorable à l'adoption des textes de cette première partie. Il rappelle l'accueil favorable de l'aspect inédit de la démarche qui a associé de manière constructive le sénat coutumier et les conseils coutumiers à l'élaboration du texte. Lors du séminaire qui a été organisé au niveau du sénat coutumier, les modifications proposées n'ont pas toutes été acceptées, pour autant, l'ensemble est très satisfaisant, notamment au regard de la personnalité juridique de la nature. Le sénat coutumier répondra présent aux prochaines étapes de codification.

Mme Cornaille apporte l'avis favorable de l'EPLP sur les grands principes mais émet un avis défavorable à la composition du comité de la protection de l'environnement et à la désignation des associations.

M. Lardy, en tant que suppléant de UFC - Que Choisir, émet un avis favorable à l'adoption de ce texte.

M. Mermoud, au titre de Point Zéro Baseline, apporte un avis favorable, hormis la composition du comité de la protection de l'environnement et la désignation des associations. Il estime que la démarche est vraiment intéressante. Les deux autres codes, province Nord, province Sud, ont été menés par des politiques sans consultation du sénat coutumier. Le code de l'environnement des provinces peut être modifié régulièrement en fonction de l'évolution des mentalités. Il estime que les principes du code de l'environnement de la province des Îles pourraient servir de référence.

M. Cyril Ouaienepe, président du GDPL environnemental d'Ouvéa, tient à remercier les intervenants pour les avis et propositions qui ont été apportées et qui aident à améliorer ce code qui cadre les avancées, notamment avec les coutumiers d'Ouvéa. Il précise que Bomene Tapu appartient à tous les coutumiers du Nord au Sud.

Le président de séance,
BASILE CITRE