Thèse en Droit de l'environnement

dirigée par Carine DAVID, Professeur à l'Université des Antilles

soutenue par Sylvine AUPETIT le 22 septembre 2020

Université des Antilles
ED 588 : Milieu insulaire tropical : dynamiques de développement, sociétés, patrimoine et culture dans l'espace Caraïbes-Amériques

Laboratoire Caribéen de Sciences Sociales

Thèse dirigée par Carine DAVID, Professeur à l'Université des Antilles

soutenue par Sylvine AUPETIT le 22 septembre 2020

évaluée par M. Eric NAIM-GESBERT, Professeur, Université Toulouse 1 Capitole, président du Jury,

Mme Guylène NICOLAS, MCF HDR, Université Aix-Marseille, rapporteur,

et Mme Sarah ROUY, Magistrate, Office Français de la Biodiversité.

Au Professeur Guy AGNIEL, pour sa générosité, ses blagues, ses conseils et son aide si précieux à tant d'occasions.

A Madeleine et Paolo, à Louis et Alexandre, en espérant contribuer à ce qu'ils bénéficient d'un environnement propice à leur bonheur.

Remerciements

Suite à cette expérience passionnante à divers titres, j'adresse toute ma gratitude :

A Carine David, pour sa confiance, son soutien, son rire, son amitié, ses qualités humaines et scientifiques ;

A chacun des membres de mon jury, Eric Naim-Gesbert, Guylène Nicolas et Sarah Rouy, parfaite conjonction de compétence, d'exigence et de bienveillance ;

A tous ceux qui ont pris de leur temps précieux pour m'aider dans mes recherches : Caroline Rantien de l'ADEME, Franck Connan puis Christine Fort de la DAFE, Caroline Groseil, Patrice Hervouët, Suzelle Wilson et Maud Peirano de la province Sud, Marie-Louise Frigère et Nathaniel Cornuet de la province Nord, Emmanuelle Gindre et Sandrine Sana-Chaillé de Néré de l'Université de Polynésie Française, Victor David de l'IRD, Anne Caillaud du groupe Outre-mer à l'UICN France, Lucile Stahl, avocate, et Luën Iopue, sociologue ;

A la province Sud qui m'a octroyé le Prix d'Encouragement à la Recherche pendant trois ans ;

A tous ceux qui n'ont jamais répondu à mes sollicitations : on se construit aussi face à soi-même ;

Aux membres de mon comité de suivi : Séverine Blaise, Emmanuel Coutures, Matthieu Junker et Catherine Sabinot pour leur bienveillance, leur confiance et leur sincérité ;

A tous ceux qui ont relu des bribes ou des chapitres entiers de ce travail : Vaimoé Albanese, Axelle Bouquet Bianchi, Céline Massenavette, Scarlett Mitran, Nicolas Rinck, Ornella Seigneury, Julie Taboulé, Binh Tran et Thierry Xozame ;

A tous ceux qui m'ont aidée à me relever quand je suis tombée, notamment : Belle-Sœur, Marie, Dowé, Mélu, Anna, Charline, Binh, Anne-Claire, Ju, Toinan, Stéphane, Cristina, Linda, Marya, Cathy, Macha, Almu, Chloé, Marion, Kev, Mylène ;

A ceux qui m'ont faite et qui ont, depuis, toujours été là pour moi : mes parents ;

A mon merveilleux amoureux et père de mes enfants, mon talisman.

Préface

« *L'environnement fait partie de nous et nous faisons partie de l'environnement. C'est bien pour cela que nous pouvons agir sur la conscience et sur le droit »*[1]. C'est ainsi que G. Mandaoue concluait son propos intervenant en sa qualité de sénateur coutumier lors d'un colloque sur le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie. C'est en réalité tout l'objet et l'enjeu du travail réalisé par Sylvine Aupetit dans le cadre de ce remarquable travail de recherche.

Rapprocher le droit de l'environnement et la réalité en Nouvelle-Calédonie, telle est l'ambition de la thèse de doctorat objet de la présente publication, soutenue le 22 septembre 2020 à l'Université des Antilles, devant un jury composé du Professeur Eric Naim-Gesbert, de ma collègue anciennement en délégation à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, Mme Guylène Nicolas, de Mme Sarah Rouy, magistrate à l'Office Français de la Biodiversité et de moi-même.

Un sujet audacieux pour qui connait les spécificités du droit calédonien, conjuguées à la sensibilité de l'objet de la recherche – le droit de l'environnement – qui met avec acuité en présence deux perceptions diamétralement différentes de la nature dans cette société pluriculturelle du Pacifique.

L'analyse qui nous est livrée par Sylvine Aupetit est remarquable de bien des points de vue.

Tout d'abord, ce travail, que j'ai longtemps appelé de mes vœux et dont le résultat va bien au-delà de mes espérances, est le fruit de l'expérience d'une praticienne rigoureuse, qui a consacré près d'une décennie de sa vie professionnelle au Code de l'environnement de la Province Sud, et qui ne s'est jamais départie de sa volonté tenace de proposer un droit de l'environnement réaliste. Volonté qu'elle a perpétué en proposant cette étude.

Ensuite, ce travail, que j'ai eu un immense plaisir à encadrer, est remarquable en ce qu'il conceptualise cette pratique pour offrir un champ de réflexion extrêmement riche aux décideurs politiques, tout autant qu'aux chercheurs, en s'appuyant sur un appareillage théorique et conceptuel solide sur des problématiques ardues, toujours avec une grande maitrise.

Remarquable toujours car malgré tout cela, la thèse est abordable pour les non-spécialistes qui s'intéresseraient à la question grâce à une plume limpide et qui reflète tellement la personnalité de l'auteure par son humour, son sens de la tournure, sa légèreté, tout en restant toujours rigoureuse.

Georges Mandaoue disait que nous pouvons agir sur la conscience et sur le droit. C'est ni plus ni moins ce que propose Sylvine Aupetit dans cet ouvrage. Pour nourrir son ambition de rapprocher le droit de l'environnement de la réalité en Nouvelle-Calédonie, l'auteure propose d'actionner deux leviers.

[1] Georges Mandaoue, « Coutume et environnement : de l'appréhension à la participation », *Revue juridique de l'Environnement*, 2007, Hors Série Le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, états des lieux et perspectives, p 48.

Le premier relève de la conscience puisqu'elle nous propose de tendre vers des modalités d'élaboration des normes environnementales favorables à leur appropriation par les usagers. Forte du constat que constitue aujourd'hui le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, l'auteure nous propose avec conviction de faire de nos faiblesses des forces. « *Faire fi des réalités humaines équivaut donc à renoncer à faire des normes juridiques environnementales un levier de contrôle social effectif en faveur de la pérennité du patrimoine naturel. Pour répondre à son objectif de pérennité du patrimoine naturel, le droit de l'environnement doit composer avec ''le pluralisme des vérités''* »[2], nous dit-elle. Et on la suit dans sa proposition, totalement convaincus par la démonstration.

Dans un deuxième temps, Sylvine Aupetit suggère d'actionner un autre levier qui est cette fois celui du droit : en plaidant pour une architecture pénale incitant à un respect des normes environnementales. Mais là encore, l'auteure ne se contente pas de lancer au vent une incantation, elle procède tout d'abord à un diagnostic très réaliste de la sanction environnementale en Nouvelle-Calédonie, issu de ses observations de terrain, et propose des outils très concrets pour répondre aux lacunes dont elle a fait le constat.

En effet, il s'agit là selon moi d'un apport essentiel de ce travail de recherche, apportant brillamment sa pierre à la construction d'un droit de l'environnement plus effectif et plus proche des réalités. Sylvine Aupetit livre à mon sens dans cette 2ème partie des connaissances détenues par elle-seule, que le travail doctoral a permis de maturer pour aboutir à des propositions d'évolution pertinentes et en phase avec les réalités du terrain calédonien.

Je ne peux préfacer cet ouvrage en passant sous silence la relation forte d'amitié que je partage avec l'auteure de ce magnifique ouvrage. Nous nous sommes rencontrées il y a près de quinze ans maintenant, elle, jeune juriste titulaire d'un master de droit de l'environnement et moi, toute jeune docteure, dans le cadre de l'élaboration du Code de l'environnement de la province Sud. De cette collaboration professionnelle fructueuse est née une amitié indéfectible, simple, sans que de mémoire jamais aucun orage ne soit venu l'obscurcir. Même la relation directrice de thèse – doctorante s'est déroulée avec fluidité, simplicité, évidence et efficacité, sans concession et dans une totale confiance mutuelle, comme celle qui aujourd'hui nous voit faire perdurer nos liens, personnels mais aussi professionnels, au-delà des océans. On comprendra alors aisément que cela a été pour moi un grand honneur et une grande satisfaction que ce travail de recherche constitue la première thèse de doctorat soutenue sous ma direction car son auteure comme son objet sont chers à mon cœur.

Le plaisir que j'ai eu à diriger cette thèse originale n'a d'égal que la fierté de la présenter aujourd'hui à l'appréciation des lecteurs – chercheurs, décideurs, mais aussi toute personne qui s'intéresse à la question environnementale, en Nouvelle-Calédonie, ou plus largement outremer. Il me parait en effet certain qu'elle servira de référence aux responsables en charge de l'élaboration du droit de l'environnement calédonien. Puissent-ils prendre le temps de se pencher sur cet ouvrage d'une grande lucidité et d'une grande clarté.

Carine DAVID

[2] Extrait de l'introduction de la partie 1.

Liste des principales abréviations

AJDA :	Actualités juridiques de droit administratif
Al.	Alinéa
Art. :	Article
CA :	Cour d'Appel
CAA :	Cour Administrative d'Appel
CC :	Conseil constitutionnel
CCCE :	Conseil consultatif coutumier de l'environnement
CCE :	Conseil consultatif de l'environnement
CCM :	Conseil consultatif des mines
CE :	Conseil d'Etat
CEDH :	Cour européenne des droits de l'homme
CESE :	Conseil économique, social et environnemental national
CESE-NC :	Conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie
CJCE :	Cour de justice des communautés européennes
éd.	Edition
EEE :	Espèces exotiques envahissantes
Ibid. :	*Ibidem*
ICPE :	Installations classés pour la protection de l'environnement
JCl. :	Jurisclasseur
JCP :	Semaine juridique
JONC :	*Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie
JORF :	*Journal officiel* de la République Française
op.cit. :	œuvre citée préalablement
p. :	page
p.p. :	pages
QPC :	Question prioritaire de constitutionnalité
Rec. :	Recueil Lebon
RDP :	Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger
RDPC :	Revue de droit pénal et de criminologie
RFDA :	Revue française de droit administratif
RJE :	Revue juridique de l'environnement
RSC :	Revue juridique de sciences criminelles et de droit pénal comparé
s. :	et suivants
TANC :	Tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie
TAPF :	Tribunal administratif de la Polynésie française

Sommaire

Introduction **10**

Partie I - Vers des modalités d'élaboration des normes environnementales locales favorisant leur appropriation par les usagers **56**

Titre 1 - Le droit de l'environnement en Nouvelle Calédonie, un patchwork en quête de cohérence globale 59

Chapitre 1 - Des normes environnementales locales écartelées entre plusieurs sources 61

Chapitre 2 - De nouvelles conditions de légalité externe, vers une meilleure effectivité des dispositions environnementales de la Nouvelle-Calédonie et des provinces ? ... 105

Titre 2 - La nécessaire ouverture des normes environnementales locales à d'autres légitimités que celle de la stricte démocratie représentative 168

Chapitre 1 - L'élaboration du droit local à l'épreuve des droits constitutionnels d'accès à l'information environnementale et de participation du public aux décisions ayant une incidence environnementale 171

Chapitre 2 - Les contraintes juridiques environnementales dans une société divisée 225

Partie II - Vers une architecture pénale incitant au respect des normes environnementales locales **286**

Titre 1 - L'infraction en matière environnementale : une compétence locale contrainte par le droit national 289

Chapitre 1 - L'incrimination environnementale locale : une compétence locale finalement peu émancipée 291

Chapitre 2 - La détermination des sanctions encourues, des compétences à géométrie variable 348

Titre 2 - Une vision prospective de la sanction environnementale locale 405

Chapitre 1 - Les sanctions possibles pour assoir le caractère dissuasif des infractions locales portant atteinte au patrimoine naturel 407

Chapitre 2 - Le suivi du respect des dispositions environnementales locales par la Nouvelle-Calédonie et les provinces 457

Conclusion **506**

Introduction

« Langage de la société, le droit est également "langage des valeurs". »

Catherine LE BRIS[3]

1. L'Histoire de la Nouvelle-Calédonie l'a dotée d'une immense diversité linguistique. Plus de vingt-huit langues kanak existent aujourd'hui, chaque vague migratoire a introduit de nouvelles langues d'Océanie, d'Asie ou d'Europe et le français, langue officielle, est la langue véhiculaire de ses moins de trois cent mille habitants.[4]

Cette diversité linguistique implique une diversité de perceptions du monde. Si, comme un langage, le droit traduit une perception du siècle, le droit local doit donc faire écho à cette diversité.

2. En effet, « *si l'on souhaite garantir l'efficacité du droit, il faut admettre qu'il n'est pas indifférent au lieu dans lequel il s'exerce* »[5], ni aux gens à qui il s'adresse. Ce constat est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'un droit portant sur la nature environnante. En l'occurrence, au-delà de l'humain, tout le vivant hébergé en Nouvelle-Calédonie se caractérise par son immense diversité. Les espaces terrestres et marins de l'archipel[6] hébergent une richesse faunistique et floristique exceptionnelle, très largement endémique, et reconnue au niveau mondial pour sa valeur inestimable et son extrême vulnérabilité[7].

Partant du principe que cette richesse doit être préservée, le droit applicable localement doit donc conjuguer non seulement les enjeux humains entre eux, mais aussi les accorder

[3] Catherine LE BRIS, « Le droit comme « langage de la société » », *Droit et société*, 2014/3, n° 88, pp. 747-58.

[4] Lire à cet égard, par exemple, Séverine BLAISE, « Le rôle de la culture dans les politiques de développement durable », *Revue Francophone du Développement Durable*, 2015, nº 5, pp. 5-31 ou Anne-Laure DOTTE, Stéphanie GENEIX-RABAULT et Leslie VANDEPUTTE, « Noumea at the Crossroad of New Caledonian Multilinguialism: Diasporas and Linguistic Norms », *Amerasia Journal*, 2017, Volume 43, pp. 13-32.

[5] Lucile STAHL, « *Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer* » Thèse de l'université Jean Moulin Lyon 3, 2009, p.53

[6] Près de 20 000 km² émergés (la Grande-Terre, scindée entre les provinces Nord et Sud, les Iles Loyauté, qui constituent une troisième province, conformément aux articles 1er et 45 de la loi organique modifiée 99-209 du 9 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, et les îlots inhabités Huon et Surprise, les îles Chesterfield et les récifs Bellone, l'île Walpole, les îles de l'Astrolabe, les îles Matthew et Fearn ou Hunter, conformément aux articles 1er et 20 de la loi organique susmentionnée), bordés de 24 000 km² de lagons et 350 km² de mangrove, puis 1 740 000 km² de la mer de Corail.

[7] Lire à cet égard, par exemple, Céline GOMEZ et al., « Wildfire risk for main vegetation units in a biodiversity hotspot: modeling approach in New Caledonia, South Pacific », *Ecology and Evolution*, 2015, 5(2), pp. 377-90, https://doi.org/10.1002/ece3.1317.

avec les enjeux environnementaux. Prenant acte du fait que le patrimoine naturel est en grande partie irremplaçable[8], il doit articuler les besoins des générations présentes et futures.

3. Le droit français n'exclut d'ailleurs pas que le droit néo-calédonien puisse être déterminé par les réalités locales. Son statut au sein de la République Française, spécifiquement encadré par la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 2009 relative à la Nouvelle-Calédonie, lui octroie une autonomie exceptionnelle en droit français. Le droit néo-calédonien a donc vocation -ou opportunité- à traduire le plus justement les exigences et contraintes locales, dans les conditions prévues par ce statut d'exception.

4. On ne saurait cependant réduire le droit au verbe. Son intérêt, « *en tant que discours prescriptif, [est d'assurer] une fonction de direction des conduites humaines qui lui est consubstantielle* »[9]. Cette fonction, en matière environnementale, ne peut s'exercer que solidement ancrée dans la réalité.

5. « *[Les] terres [du droit de l'environnement] ne sont pas seulement lisibles dans les Codes, les manuels et les jurisprudences, elles se parcourent réellement*. »[10] C'est en tant que levier d'action d'une politique publique que, catalyseur de la convergence des comportements humains et des impératifs environnementaux, il peut concourir à la protection du patrimoine naturel néo-calédonien. C'est en cela qu'il est l'objet de ce travail de recherche.

Il s'agit de rendre caduc le constat selon lequel « *le droit de l'environnement, si son affirmation a été rapide, illustre singulièrement l'écart qu'il peut y avoir entre la norme et le fait* »[11]. Le défi est d'autant plus conséquent que son rôle attendu, « *rien de moins que d'assurer la protection de l'environnement pour, in fine, préserver « l'existence même de l'humanité », selon les termes employés dans la Charte de l'environnement - exacerbe nécessairement la tension entre la norme et le fait.* »[12] La catastrophe sanitaire qui secoue l'humanité en 2020 ne doit surtout pas faire perdre de vue cette réalité.

6. Thèse en Droit, le discours reste cantonné aux considérations juridiques *stricto sensu*. Pourtant, *lato sensu* « *le phénomène juridique […] désigne l'ensemble des pratiques par lesquelles un groupe social entend régler les conduites en son sein*. »[13] En effet, Montesquieu remarquait déjà que « *Plusieurs choses gouvernent les hommes : le climat, la religion, les maximes du Gouvernement, les exemples des choses passées, les mœurs, les manières ; d'où il se forme un esprit général qui en résulte.* »[14]

---

[8] Par exemple, Valérie BOISVERT, Leslie CARNOYE, et Rémy PETITIMBERT, « La durabilité forte : enjeux épistémologiques et politiques, de l'économie écologique aux autres sciences sociales ». Entretien avec Valérie Boisvert mené par Leslie Carnoye et Rémi Petitimbert, *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 2020, Volume 11, n°2 https://doi.org/10.4000/developpementdurable.13837.

[9] Julien BETAILLE, « *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement* », Thèse de l'Université de Limoges, 2012, p.8.

[10] Eric NAIM-GESBERT, « Pour une théorie générale du droit de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement,* 2014/1, Volume 39, pp. 5-6.

[11] BETAILLE, « *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement* », *op.cit*. p.44.

[12] *Ibid.* p.48.

[13] Roland RICCI, « Le statut épistémologique des théories juridiques : essai de définition d'une pratique scientifique juridique », *Droit et société,* 2020/1, n°50, pp. 151-84, p.152.

[14] MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, livre XIX, chapitre IV.

7. L'objet de ce travail est de proposer des leviers juridiques susceptibles de contribuer à rapprocher le droit de ses destinataires par un double mouvement. Le premier vise à mûrir des normes qui tiennent au mieux compte non seulement des enjeux écologiques déterminés scientifiquement mais aussi de leur acceptabilité sociale, des attentes et de l'expertise d'usage de ses divers destinataires. Le second vise à prévoir une architecture pénale qui incite au respect de ces normes. L'objectif est que l'élaboration d'une norme environnementale et sa présence dans l'ordre juridique stimule effectivement des comportements favorables à la pérennité du patrimoine naturel néo-calédonien. Il importe donc de clarifier les caractéristiques du droit de l'environnement néo-calédonien, au sein du droit national (section 1) et ce en quoi l'effectivité de ce droit doit être recherchée (section 2).

Section 1 - **Le droit de l'environnement néo-calédonien, un édifice juridique en cours d'élaboration en faveur de la pérennité du patrimoine naturel local**

8. Le droit de l'environnement néo-calédonien, en ce qu'il est établi localement conformément à la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, se démarque singulièrement du droit national (§2). Son objet même, disposer d'un patrimoine naturel conforme aux ambitions politiques locales n'est en effet pas forcément superposable à celui du droit national (§1).

§ 1 - Le patrimoine naturel en Nouvelle-Calédonie, une valeur immense perçue sous diverses facettes

9. L'objet du droit de l'environnement envisagé dans ce travail de recherche est le patrimoine naturel néo-calédonien. Cette expression, outre sa réalité matérielle (A), intègre une notion de patrimoine qui souligne notamment sa dimension vitale et intergénérationnelle (B).

A - L'objet du droit de l'environnement local, le patrimoine naturel

10. Attribuer au droit de l'environnement la mission de pérenniser le « patrimoine naturel », ou du moins lui faire désigner l'ensemble des dispositions ayant une incidence sur ce patrimoine naturel, renvoie à deux vérités vérifiées localement. En premier lieu, l'« environnement » connait une définition trop large pour être concrètement appréhendée par des normes juridiques. À l'inverse, le patrimoine naturel peut être inventorié. L'ensemble des comportements stimulés par le droit de l'environnement doit impacter positivement le patrimoine naturel et, de façon plus diffuse, l'environnement (1). En second lieu, le patrimoine naturel est une réalité non seulement écologique, mais aussi un élément fondamental du patrimoine culturel, voire identitaire (2).

1 - Le patrimoine naturel, composante « tangible » de l'environnement

11. L'« environnement » est d'abord défini par le dictionnaire Larousse comme *« ce qui entoure de tous côtés ».* Cela illustre la difficulté à cerner l'objet du Droit de l'environnement, alors tentaculaire. « *Bien que très largement utilisé aujourd'hui dans l'intitulé de formations universitaires voire de disciplines scientifiques, l'environnement n'est pas un concept scientifique. L'analyse socio-historique de la pénétration de cette notion dans les sphères institutionnelles montre que sa définition est largement tributaire d'enjeux économiques et*

sociaux historiquement situés. »[15] La Nouvelle-Calédonie connait d'ailleurs probablement une acception plurielle de l'environnement.

12. On pourrait penser résumer le droit de l'environnement local au contenu des Codes éponymes. Ce serait pourtant s'éloigner de sa vocation à assurer la pérennité du patrimoine naturel. Si de nombreuses dispositions en faveur du patrimoine naturel ne figurent pas dans les Codes de l'environnement, on peut aussi y trouver des dispositions qui n'ont qu'un effet mineur sur sa pérennité.

13. Par exemple, les « *publicités, enseignes et préenseignes* » sont traitées dans des Codes de l'environnement, en Métropole ou en province Sud. Toutefois, ces affichages n'ont aucun impact en soi sur le fonctionnement des écosystèmes, sur l'érosion de la biodiversité ou le réchauffement climatique. Ils sont en premier lieu une nuisance visuelle pour le public, comme le souligne le fait qu'ils figurent sous un tel intitulé[16].

14. À l'inverse, le constat de Raphaël ROMI selon lequel « *La loi du 26 octobre 2005, adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, […] livre une définition de l'environnement […] extensive [posant], ce qui tranche un débat de la doctrine, que la santé est intégrée à l'environnement, pour autant qu'elle « est » ou « puisse être » « altérée par des éléments de l'environnement »* » peine à s'appliquer en Nouvelle-Calédonie. L'environnement et la santé y relèvent d'administrations distinctes, attribués respectivement aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique[17].

15. Il n'en reste pas moins vrai, localement comme ailleurs, que « *c'est l'existence d'atteintes aux éléments de l'environnement ou à leur interrelation qui fait l'appartenance au Droit de l'environnement. Celui-ci se définit donc comme tout le Droit qui touche à l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, et au-delà, si le juge ou le législateur le veulent puisque celui-ci a inclus dans sa rédaction un « notamment » qui laisse une large place à l'évolution à venir. Cet inventaire recouvre le champ du droit de l'environnement défini par les auteurs spécialistes du domaine. Un noyau central le compose, autour duquel ses contours, plus*

---

[15] Chantal ASPE et Marie JACQUE, « La prise en charge publique du champ de l'environnement », *Natures sociales*, 2012, pp. 83‑104. p.83.

[16] De la même façon, le Code national traite par exemple des nuisances visuelles causées par les câbles à haute tension et nuisances lumineuses. Si les câbles haute tension et les lumières artificielles nocturnes impactent effectivement l'environnement, notamment l'avifaune, cette considération est accessoire par rapport à la nuisance causée à l'Homme, du moins parmi les justifications de l'adoption de ces dispositions. Le titre où elles figurent est d'ailleurs celui du « cadre de vie ».

[17] Articles 20 et 22 de la loi organique susmentionnée. La scission entre énergie et environnement est tout aussi surprenante. La Nouvelle-Calédonie se structure en effet, depuis 1988, en trois provinces, en charge des compétences les plus larges, dont l'environnement. La province des Iles et la province Nord sont moins peuplées et les habitants sont majoritairement kanak. Elles ont toujours été présidées par les indépendantistes. La province Sud est la plus riche et accueille les trois-quarts des habitants de la Nouvelle-Calédonie. La province Sud et le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ont toujours été présidés par des loyalistes. Ces différents contextes laissent deviner différentes approches de l'environnement et du droit de l'environnement.

flous, intègrent ou touchent de près le droit de l'urbanisme et le droit rural […] ou le droit agricole. »[18]

16. Rejetant une vision anthropocentrique « *comme débouchant inévitablement sur la domination de la nature par l'homme sans égard aux relations biologiques de l'homme avec la nature* », l'environnement peut être perçu, de façon similaire à l'écologie scientifique, comme « *l'expression des interactions et des relations entre les êtres vivants (dont l'homme) entre eux et avec leur milieu.* »[19]

17. Si l'environnement est délicat à cerner dans sa matérialité, il est peut-être plus opportun de recourir à la notion de patrimoine naturel[20]. Son anthropocentrisme le rend plus accessible au droit, science humaine qui n'existe que par le fait de l'Homme. Le droit local, dans la lignée du droit national, ne se prive pas de cette référence.

18. En effet, si le patrimoine commun de la Nation n'est pas exclusivement un patrimoine naturel, celui-ci en fait explicitement partie[21].

---

[18] Raphaël ROMI, « Environnement- Droit de l'environnement », in *Encyclopædia Universalis*, consulté le 2 juin 2017, http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/environnement-droit-de-l-environnement/.

[19] Michel PRIEUR, *Précis de droit de l'environnement*, 7e éd., Précis DALLOZ, Dalloz, Paris, 2016, p.7.

[20] La diversité des perceptions de l'environnement est résumée dans les premiers mots de l'ouvrage de référence de Michel PRIEUR : « *L'environnement notion caméléon. L'environnement est un mot qui au premier abord exprime des passions, des espoirs, des incompréhensions. Selon le contexte dans lequel il est utilisé, il sera entendu comme étant une idée à la mode, un luxe pour pays riches, un mythe, un thème de contestation issu des idées hippies et soixante-huitardes, un retour à la bougie, une nouvelle terreur de l'an 1000 liée à l'imprévisibilité des catastrophes écologiques, les fleurs et les petits oiseaux, un cri d'alarme des économistes et philosophes sur les limites de la croissance, l'annonce de l'épuisement des ressources naturelles, un nouveau marché de l'anti-pollution, une utopie contradictoire avec le mythe de la croissance. Mais l'environnement est devenu avec la notion de développement durable et la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio, 1992) une préoccupation majeure non seulement des pays riches mais aussi des pays pauvres. Aujourd'hui éclate au grand jour ce qui résultait depuis fort longtemps des réflexions des naturalistes et écologues, à savoir que l'homme comme espèce vivante fait partie d'un système complexe de relations et d'interrelations avec son milieu naturel. Il en résulte que toute action humaine a des effets directs ou indirects insoupçonnés. De ce fait, l'environnement est l'ensemble des facteurs qui influent sur le milieu dans lequel l'homme vit.* » (PRIEUR, *Précis de droit de l'environnement*)

[21] Le terme « patrimoine » est utilisé avec parcimonie dans le bloc constitutionnel, n'y figurant qu'à quatre reprises. La Constitution de 1958 le mentionne à l'article 75-1 lorsqu'elle proclame que « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* » puis de façon plus commune aux articles 47-2, à propos du patrimoine des administrations publiques, et 74, à propos des mesures que peuvent prendre les collectivités en faveur de la protection du patrimoine foncier. La Constitution propose une acception de l'environnement « patrimoine commun des êtres humains » renvoyant au patrimoine naturel. La Charte de l'environnement de 2004, constitutionnalisée par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement considère « *que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* », dont « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* ». Sans toutefois les désigner expressément comme composantes de ce patrimoine commun, elle mentionne : « *les ressources et les équilibres naturels* », le « *milieu naturel* », « *les conditions de la vie* », « *la diversité biologique* » et les « *ressources naturelles* ».

19. Le Code national reflète le sens donné au patrimoine naturel par la déclaration de Stockholm adoptée par la conférence des Nations Unies sur l'environnement en 1972 : un « *patrimoine constitué par la faune et la flore sauvage et leur habitat* ». Il le complète désormais, inventoriant les « *richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, pédologiques, minéralogiques et paléontologiques* » et précisant qu'il concerne « *le territoire national terrestre, fluvial et marin* »[22]. Pourtant, il est surprenant que le livre IV s'intitule « patrimoine naturel »[23], comme si le reste de ce Code ne visait pas à sa préservation. Cela souligne combien le droit national reste otage des strates de textes successifs et des visions parcellaires qu'ils proposaient. Certains corpus se juxtaposent ou sont répartis dans le Code de l'environnement national sans forcément transcrire l'exhaustivité de l'objet du droit de l'environnement. Il semble en tout cas que, en droit national, le patrimoine naturel est une partie de l'environnement.

20. Localement, les trois Codes de l'environnement existant en Nouvelle-Calédonie, révèlent, sous des formulations très largement inspirées du droit national, des approches du patrimoine naturel et de l'environnement propres à chacune des trois provinces.

21. Les provinces Nord et Sud ont listé presque unanimement, chacune dans l'article 110-2 de son Code de l'environnement, ce qui fait partie de leur patrimoine commun. Elles citent toutes deux « *les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent »* [24].

La province Sud ne définit pas parallèlement l'environnement. La province Nord précise, pour sa part, l'envisager « *comme l'ensemble des conditions qui permettent le développement et la préservation de la vie* »[25]. Un tel ensemble ne saurait jamais faire l'objet d'une énumération exhaustive.

22. Le Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté ne mentionne pas explicitement de « patrimoine », justement pour prévenir toute connotation

---

Plus précisément mais dans la même philosophie, le point I de l'article L110-1 du Code l'environnement national établit que : « *Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. […] Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine.*
On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants.»
Notons enfin que l'article L101-1 du Code de l'urbanisme national dispose que : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation*. » Si la notion de territoire mêle en effet joyeusement nature et culture, l'urbanisme allie justement (entre autres) les surfaces construites et végétalisées -sauvages ou non.

[22] Article L411-1A du Code national de l'environnement.

[23] À ce sujet, Chantal CANS, « La protection de la nature dans la loi portant engagement national pour l'environnement ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2010/5, n° spécial, pp. 95-113.

[24] Au Sud, sont ajoutés « la qualité de l'air, de l'eau et des sols » mais aussi « les écosystèmes et les services qu'ils procurent ». Le Code de la province Nord précise que seules les espèces végétales et animales « *autochtones* » sont concernées. Le détail n'est pas anodin car les espèces exotiques peuvent être, au contraire, des menaces sur la biodiversité.

[25] Article 110-1 du Code de l'environnement de la province Nord.

anthropocentrique. Son préambule évoque « *la richesse exceptionnelle de la diversité naturelle et culturelle des îles Loyauté préservée coutumièrement par ses habitants* ».

Ces Codes n'intitulent aucune de leurs subdivision « patrimoine ». Il semble que le patrimoine mentionné en exergue, ou la richesse exceptionnelle de la diversité naturelle et culturelle, recouvre les éléments tangibles de l'environnement dont chaque province entend favoriser, par ses dispositions, la pérennité.

23. La notion de patrimoine naturel semble néanmoins pouvoir s'étoffer d'une dimension culturelle, identitaire.

2 - La culture, composante plus locale du patrimoine naturel

24. La nature apparait, en premier lieu, comme « *le monde physique, l'univers, l'ensemble des choses et des êtres, la réalité* ; *l'ensemble de forces ou principe supérieur, considéré comme à l'origine des choses du monde, de son organisation. »*[26] Ceci renvoie à la notion de *physis*, la « *naissance* », *natura* en latin, qui désigne, pour les Grecs, la « *question fondamentale* »[27].

25. Dans cette *physis*, la Nature ne se distingue pas par une existence indépendante de l'Homme. Il n'en est ni le créateur ni le fruit exclusif, il en est un élément. Largement traitée dans la philosophie depuis les présocratiques, elle a une dimension métaphysique. Cette dimension dépasse largement le cadre de cette réflexion mais dénote l'importance vitale, à la fois biologique et identitaire, de la Nature.

26. Le simple fait d'étudier notre patrimoine naturel, d'y fonder de nos croyances, de nos valeurs, d'y enraciner notre coutume, d'en encadrer les usages… suffirait à le dépouiller de cet adjectif. Il est donc impensable d'opposer patrimoine naturel et culture : les deux s'articulent inévitablement. Cette vérité s'impose avec une autorité particulière en Nouvelle-Calédonie. Parmi une multitude d'exemples possibles,

> « *Mentionnons […] la rencontre de l'anthropologie avec la botanique et la zoologie, qu'illustre notamment l'analyse d'André-Georges HAUDRICOURT, en Nouvelle-Calédonie : étudiant les modes de reproduction des tubercules par clones, il est conduit à rapporter ce système de culture à la représentation du clan, de l'étranger, de la nature et de la culture. Le souci de repenser les rapports de la nature et de la culture justifie cette interdisciplinarité dont tous les courants anthropologiques ont admis la nécessité à la lumière des apports de l'écologie culturelle américaine. En France, l'ethno-science se donne comme objectif, selon Jacques BARRAU, de s'occuper « des modes humains de perception, de représentation et d'utilisation des environnements naturels et de leurs ressources », ainsi que des processus de coévolution des systèmes naturels et sociaux ».* »[28]

---

[26] *Dictionnaire Larousse*, 2017.

[27] Pierre AUBENQUE, « Physis », in *Encyclopædia Universalis*, consulté le 21 avril 2017, http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/physis/.

[28] Élisabeth COPET-ROUGIER et Christian GHASARIAN, « Anthropologie », in *Encyclopædia Universalis*, consulté le 25 avril 2017, http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/anthropologie/.

27. Dans la loi organique statutaire, le terme de patrimoine n'apparait que dans sa dimension culturelle[29]. Or, la culture kanak est largement fondée sur le lien à la terre, ce qui induit une porosité des patrimoines naturel et culturel. La Charte du peuple Kanak[30], ou socle commun des valeurs kanak, proclamée sous l'égide du Sénat coutumier, consacre ainsi que « *le lien à la terre traduit la relation charnelle et spirituelle d'un clan avec l'espace naturel où se situe son tertre d'origine où apparut l'ancêtre et avec les espaces des tertres successifs qui jalonnent son histoire. Plus largement, le lien à la terre traduit la relation affective liant la famille/ le clan et la terre qui l'a vu naître et grandir*. »[31]

De façon encore plus englobante, cette Charte souligne que « *Les valeurs de cohésion, d'harmonie et de consensus impliquent en permanence la recherche de l'équilibre entre l'Homme composante de son collectif (famille-clan), son groupe social, entre la société et la nature environnante*. »

28. Deux des Codes de l'environnement locaux officialisent d'ailleurs l'imbrication entre culture et nature. Le Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté insiste sur « *la relation particulière des Kanak avec la nature et […] l'existence de modes de gestion et d'utilisation traditionnelles des milieux et ressources naturels.* »[32] Celui de province Nord affirme que « *L'identité kanak, en particulier, est fondée sur un lien spécifique à la terre et à la mer*. ». En outre, il contient des dispositions relatives au patrimoine culturel[33].

29. Le sens prêté au patrimoine naturel dans cette recherche contient donc, outre les éléments tangibles de l'environnement, une forte dimension culturelle, particulière dans le contexte propre à la Nouvelle-Calédonie. En effet, la culture kanak rend chacun indissociable de son environnement. L'expression « patrimoine naturel » a enfin pour avantage d'intégrer les connotations « patrimoniales ».

B - Le patrimoine naturel, héritier de la notion de patrimoine

30. Si le pourtour du patrimoine naturel se précise, restent à relever les diverses connotations que la notion de patrimoine s'est vue ajouter au fil du temps.

---

[29] Article 215 de la loi organique susmentionnée : « *Dans le but de contribuer au développement culturel de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci, après avis des provinces, conclut avec l'Etat un accord particulier. Celui-ci traite notamment du patrimoine culturel kanak et du centre culturel Tjibaou*. [.. .] ».

[30] Délibération n° 06-2014/SC du 15 juillet 2014 constatant la proclamation et portant adoption de la Charte du peuple kanak fixant le Socle commun des valeurs et principes fondamentaux de la civilisation kanak.

[31] Chapitre 1er du socle commun des valeurs kanak.

[32] Préambule du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

[33] La province Sud, au moment de la codification, a d'ailleurs scindé la délibération 14-90 du 28 mars 1990 relative à la protection et à la conservation du patrimoine dans la province Sud, distinguant sans ambiguïté les patrimoines naturel au sens strict et culturel. À l'inverse, le Code de province Nord contient, dans le livre « protection et valorisation du patrimoine naturel », un titre « sites et patrimoine » faisant la part belle au patrimoine culturel, voire identitaire. Il concerne en effet ce qui peut être considéré comme essentiel « *au regard de l'identité et la mémoire collective des citoyens de la Nouvelle-Calédonie* » notamment « *les sites sacrés, archéologiques, paysagers ou traditionnels ainsi que les lieux de mémoire [ainsi que] les œuvres du patrimoine kanak, les ensembles bâtis et industriels, les mobiliers et œuvres d'arts, les manuscrits et archives ainsi que les objets archéologiques et paléontologiques.*»

1 - La dimension économique et matérielle du patrimoine naturel

31. Une relation existe inévitablement entre les questions économiques et environnementales. Les premiers « économistes » se présentant comme tels, les Physiocrates, considéraient ainsi que les seules lois légitimes à encadrer l'économie sont celles, universelles, de la nature. Les Classiques, leur succédant, corrélaient les sphères économique, sociale et naturelle sans les hiérarchiser. Ces sont les Néoclassiques, au XXe siècle, qui ont fait prévaloir la rationalité économique comme un déterminant des enjeux sociaux et environnementaux[34]. Comme sous l'effet d'un balancier, le concept de durabilité a d'ailleurs commencé à mûrir, à partir des années 1970, quand le mode de développement alors mis en œuvre a fait apparaître les limites de l'environnement[35].

32. Si, « *dans un sens économique passé en français courant, le patrimoine se réfère surtout à l'ensemble des avoirs d'une personne qui lui permettent de vivre, ce qui se rapporte à son capital […]* » [36], une telle définition peut se transposer, du moins pour partie, au patrimoine naturel.[37]

33. Le capital naturel est alors « *l'ensemble des biens et services fournis par la nature, c'est-à-dire les ressources naturelles mais aussi les services écologiques tels que l'épuration permise par les océans, les grands équilibres bio-géochimiques, l'équilibre climatique, etc. La dégradation environnementale s'interprète dès lors comme une dépréciation du capital naturel dont l'économie de l'environnement a vocation à éclairer les modalités de gestion.* »[38]

Des économistes ont pu débattre sur la durabilité du développement en interrogeant la possibilité, au sein du capital global légué de générations en génération, de substituer du capital naturel par du capital technique. Aujourd'hui, il apparaît que « *ce raisonnement souffre plusieurs limites. En premier lieu, la nature ne se réduit pas à un stock de ressources, elle nous fournit des services écologiques dont certains ne sont pas substituables : ni le travail des hommes, ni la technique ne sauraient se substituer à la photosynthèse. [En outre, il] ne tient pas compte des effets involontaires et hautement dommageables de nos techniques*. »[39]

Le terme de « patrimoine naturel » est donc approprié aussi pour le fait qu'il implique un capital propre, qui procure des services. Eminemment anthropocentrée, cette dimension n'en est pas moins réelle. Selon les interlocuteurs, elle peut être prépondérante dans les choix individuels ou politiques d'œuvrer à une durabilité forte ou faible.

---

[34] Sylvie FAUCHEUX, *Nature, Société, Economie : quelle régulation pour le développement durable?*, MOOC « Le développement durable, un levier de croissance » session 1 (2016).

[35] Donella MEADOWS et al., *The Limits to Growth (First Report to the Club of Rome)*, New American Library, (New York: Club de Rome, 1972). (En français : *Halte à la Croissance*).

[36] Pierre-Laurent FRIER, « Patrimoine », in *Dictionnaire de la culture juridique* (Lamy, PUF, 2003).

[37] En ce qui concerne le patrimoine naturel, comme pour le patrimoine vérifié traditionnellement par le notaire, un calcul comptable peut être fait dès lors qu'on s'accorde sur une valeur chiffrée. Si cette approche peut avoir une grande utilité, par exemple en ce qui concerne les assurances, ce n'est pas du tout celle qui sert cette thèse.

[38] Sylvie FAUCHEUX, « Économie de l'environnement », in *Encyclopædia Universalis*, consulté le 3 mai 2017, http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/economie-de-l-environnement/. Une étude a questionné plus spécifiquement la soutenabilité de la trajectoire de développement de la Nouvelle-Calédonie (Cécile COUHARDE et al., « Vulnérabilité et développement soutenable en Nouvelle-Calédonie », *Mondes en développement*, 2011/2, n°154, , pp.65-85.).

[39] Dominique BOURG et Kenny WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Seuil, La république des Idées, 2010, p.37.

34. Par ailleurs, il ne prête pas à débat que le patrimoine naturel permet la vie. Parmi toutes les composantes de l'univers, un écosystème tel que celui de la Terre est *a priori* la condition *sine qua non* de la vie au sens premier, biologique, pour toutes les espèces dont l'*Homo sapiens sapiens*. La déclaration de Stockholm, depuis près de cinquante ans, proclame que « *l'homme est à la fois créature et créateur de son environnement, qui assure sa subsistance physique et lui offre la possibilité d'un développement intellectuel, moral, social et spirituel, […] environnement […] dont dépendent notre vie et notre bien-être* »[40]. Outre le fait que nature et culture y sont mêlées, le caractère vital de l'environnement en tant que patrimoine naturel y est souligné.

Il est d'ailleurs établi au sommet de la hiérarchie des normes françaises que « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel*. » [41] Cela souligne à nouveau le fait que le patrimoine naturel mêle, comme le patrimoine au sens strictement juridique, les dimensions de l'avoir et de l'être.

35. Symétriquement à la définition classique de droit privé du patrimoine « *ensemble (universalité) des biens appartenant à un sujet de droit* » [42], la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel signée à Paris en novembre 1972 sous l'égide de l'UNESCO considère explicitement les « biens » inscrits comme « éléments » constitutifs du patrimoine naturel[43]. Un parallèle existe donc, qui ne renvoie toutefois pas à une stricte vérité juridique.

36. Historiquement, en droit « français », la nature et la terre ont pu être deux catégories de « choses » distinctes de celle des « biens ». Les Francs distinguaient « *trois catégories de degré dans l'emprise humaine sur les choses. […] A l'égard de la nature, le Franc entretient un rapport qui n'est pas de souveraineté ou de maîtrise corporelle mais plutôt d'identification. […] La terre, élément du cosmos, n'est pas un bien patrimonial, elle n'est pas davantage un bien commun, elle échappe à toute forme d'appropriation, elle est l'ensemble naturel qui permet la vie. Cependant, lorsqu'elle est conquise, défrichée, maîtrisée par la succession des générations et la solidarité de tous, elle est appropriée […] La terre héritée des ancêtres n'est pas un bien personnel. Le cercle des biens ne concerne que […] l'objet sur lequel le propriétaire peut apposer son signe. C'est tout ce qui n'est pas la nature ou la terre travaillée, tout ce qui est précaire, périssable et qui peut être volé. […] Ils sont l'expression concrète de l'existence de l'individu au sein du groupe familial ou clanique.* »[44]

37. Le droit romain a pourtant pu imprimer la notion de bien immeuble dont fait partie en premier lieu la terre et ses accessoires. « *Les exigences de la publicité foncière et le contrôle social de plus en plus pesant sur l'usage de l'immeuble ont réintroduit, derrière le critère de la stabilité, la vieille opposition individu-corps social : d'un côté les biens territoriaux et assimilés, de l'autre tout le reste, soumis à la maîtrise individuelle quasi-totale*. »[45]

---

[40] Déclaration de Stockholm de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement du 16 juin 1972.
[41] Charte de l'environnement, constitutionnalisée par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.
[42] FRIER, « Patrimoine ». *op.cit.*
[43] « *Considérant que certains biens du patrimoine culturel et naturel présentent un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation en tant qu'élément du patrimoine mondial de l'humanité tout entière* […] ».
[44] Anne-Marie PATAULT, « Biens », in *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy, PUF, 2003.
[45] *Ibid*.

38. La terre et ses accessoires peuvent donc aujourd'hui relever du domaine de personnes privées ou publiques, auquel cas ils peuvent en constituer un domaine privé ou public. Dans ce dernier cas, leur dimension de patrimoine commun est traduite concrètement puisque ces espaces sont gérés au profit de tous.

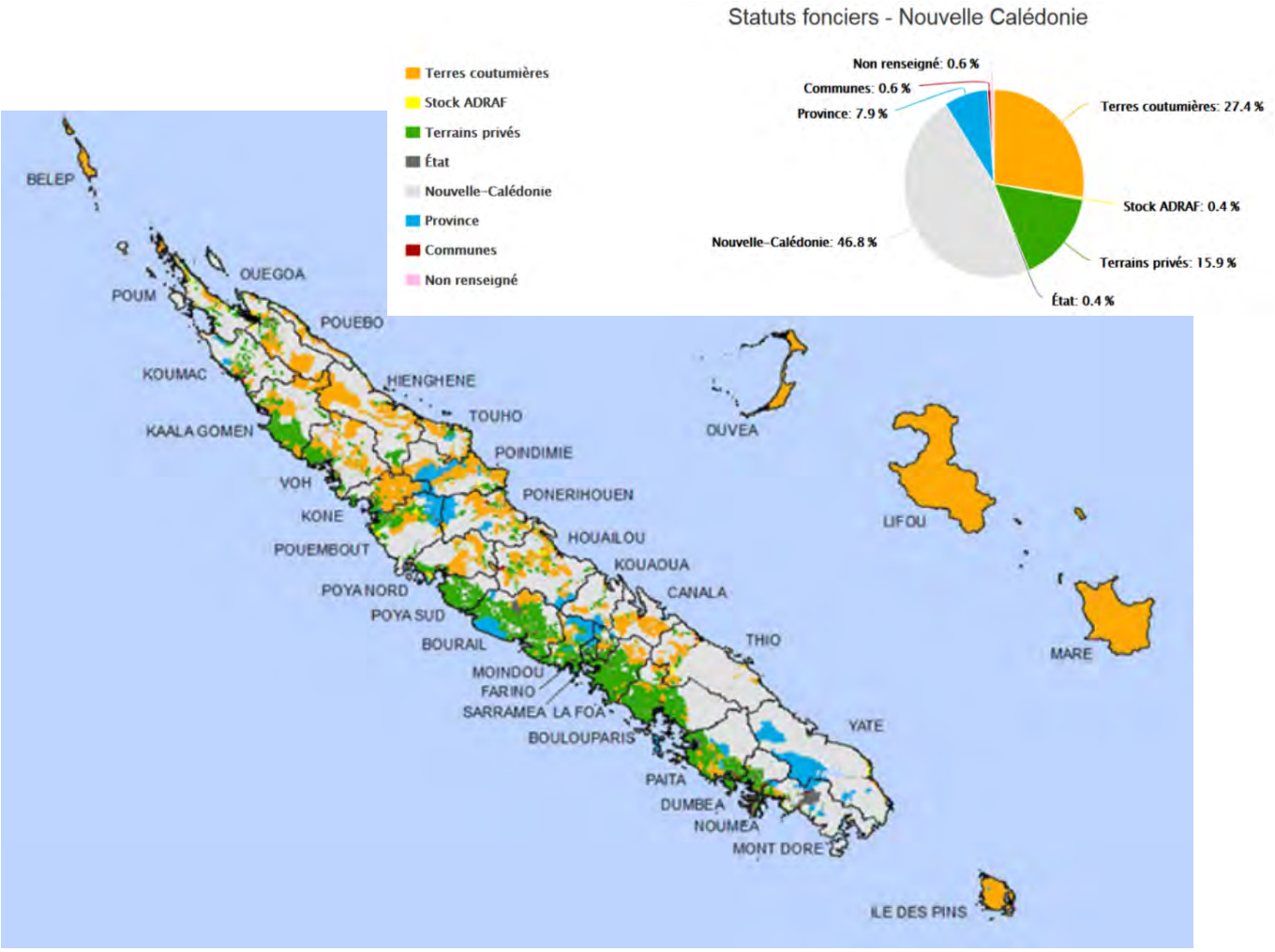

Figure 1 : Les statuts fonciers terrestres (2019)

Source : http://www.adraf.nc © ADRAF

39. Le patrimoine naturel se distingue donc de la notion de patrimoine en ce qu'il est largement composé de « choses » qui ne sont pas des « biens »[46]. « *Nombreux sont les éléments de l'environnement à entrer dans la catégorie des choses appropriées. Il en va ainsi du sol et du sous-sol, des animaux domestiques ou d'élevage, des végétaux cultivés, tous objets d'un droit de propriété.* »[47] Réduire le patrimoine naturel à un ensemble de biens serait

[46] En attendant que la personnalité juridique soit reconnue à des éléments de ce qui ne feraient alors plus partie de notre patrimoine. Lire en ce sens, par exemple, Victor DAVID, « La lente consécration de la Nature, sujet de droit. Le monde est-il enfin Stone? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2012, n° 3, pp. 469-485.

[47] Laurent NEYRET, « Environnement », in *Dalloz Encyclopédie*, Répertoire de Droit civil (Dalloz, février 2017), http://www.dalloz.fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/CIV/RUB000294/PLAN004/2013-10&ctxt=0_YSR0MT1jaG9zZSBjb21tdW5lwqd4JHNmPXBhZ2UtcmVjaGVyY2hl&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVR

pourtant inenvisageable. Le terme de patrimoine naturel utilisé ici s'émancipe donc de la notion de patrimoine au sens du droit privé principalement en ce qu'il n'est pas composé de « biens ».

2 - La notion de responsabilité intergénérationnelle inhérente au patrimoine

40. Le terme de patrimoine, du fait qu'il « permet de vivre », porte en lui la nécessaire responsabilité vis-à-vis des différents bénéficiaires. Le patrimoine naturel étant « commun », il appelle une dimension particulière de solidarité entre ses bénéficiaires, contemporains ou successifs.

41. Cet enjeu apparait en premier lieu, au niveau national, dans la Charte constitutionnelle de l'environnement, posant qu'« *afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins*. » [48] Un droit et des devoirs. Aussi, les quatre premiers articles de la Charte constitutionnelle de l'environnement proclament respectivement le droit de chacun « *de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » et les devoirs de toute personne « *de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* », « *de prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* » ainsi que de « *contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement.* »[49]

42. Localement, les provinces des Iles Loyauté[50], Nord[51] et Sud répercutent ces principes dans leurs Codes de l'environnement ; la province Sud y fait référence[52].

43. En matière environnementale, tant au niveau international[53] que national ou local, on constate des ambitions diverses : identifier, valoriser, exploiter, conserver, préserver,

---

ydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZQ==&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl.

[48] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

[49] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement : « *Article 1er. Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.*
Article 2. Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.
Article 3. Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.
Article 4. Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. »

[50] Alinéas 2 et 3 de l'article 110.2 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement écologiquement sain et équilibré, préservant les sites et les paysages, en accord avec le rythme et l'harmonie de la nature.*
Toute personne a le devoir solennel de préserver et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. »

[51] Article 110-1 du Code de l'environnement de la province Nord : « *La réglementation organise le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et, pour toute personne, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement et de prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences*. »

[52] Article 110-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[53] Ainsi, par exemple, en application de la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel signée Paris en novembre 1972 sous l'égide de l'UNESCO, les personnes en charge des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial, culturel et naturel[53] en sont-elles appelées les « gestionnaires ».

protéger, restaurer…. Cela revient, de façon très caricaturale, à une gestion utilitariste : tirer parti des services écosystémiques aujourd'hui et s'organiser pour pouvoir continuer demain.

44. Le terme de « patrimoine » souligne donc la concomitance de deux aspects : le droit d'usage du patrimoine naturel serait assorti d'une obligation de l'entretenir mais aussi de prévenir et de corriger les atteintes qui peuvent lui être portées, voire de l'améliorer.

45. Cela renvoie au principe de responsabilité développé par Hans Jonas. « *L'éthique environnementale […] vise à la préservation de la vie sous toutes ses formes, humaines et non humaines, dans le but ultime de préserver l'humanité. Sans la nature, celle-ci ne peut perdurer. Les générations successives sont donc solidaires entre elles du fait de leur relation avec les éléments naturels : préserver la nature, c'est se donner les moyens de préserver les conditions d'existence de l'humanité, à condition que les actions réalisées par l'homme soient responsables, c'est-à-dire qu'elles préservent les conditions d'existence de l'humanité […].* »[54]

46. C'est d'ailleurs la dimension transgénérationnelle du patrimoine qui en fait un terme pertinent en matière environnementale et identitaire :

> *« Etymologiquement, le mot latin* patrimonium *désigne les biens de la famille qui viennent du père, des ascendants, qui doivent être gérés dans l'intérêt familial pour être à leur tour transmis aux générations suivantes. Le patrimoine, qui s'inscrit dans la durée, est largement synonyme d'héritage. »* [55]

47. Le lien est flagrant avec la définition du développement durable établie dans le rapport Brundtland[56] : « *développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.* » Les Nations Unies avaient d'ailleurs déjà identifié cet aspect en 1972, en demandant « *aux Gouvernements et aux peuples d'unir leurs efforts pour préserver et améliorer l'environnement, dans l'intérêt des peuples et des générations futures* ».[57]

48. Les deux termes reposent en effet sur ce socle temporel et humain « transgénérationnel »[58]. Chaque génération hérite d'un patrimoine modelé par les précédentes et qu'elle-même travaille de sorte à en retirer ce dont elle a besoin sans en départir les suivants.

49. La spécificité du patrimoine naturel est que la conscience de ses limites[59] et de la nécessité de le gérer « *en bon père de famille* » - « *raisonnablement* » selon la sémantique

---

[54] Sylvie FERRARI, « Éthique environnementale et développement durable : Réflexions sur le Principe Responsabilité de Hans Jonas », *Développement durable et territoires*, 2010, Volume 1, nº 3, http://developpementdurable.revues.org/8441 ; DOI : 10.4000/developpementdurable.8441.

[55] FRIER, « Patrimoine », *op.cit*.

[56] Gro Harlem BRUNDTLAND, *Notre avenir à tous (Our Common Future)*, Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement de l'Organisation des Nations unies, 1987.

[57] Déclaration de Stockholm de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement du 16 juin 1972.

[58] Qui ne doit pas nier l'exigence de solidarité intra-générationnelle.

[59] Par exemple, les travaux du groupe d'experts intergouvernemental sur le Climat (GIEC) lient le réchauffement climatique à la présence de gaz à effet de serre dont une partie importante est émise par l'activité humaine, ceux de l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN) constate l'érosion de la biodiversité, l'agence internationale de l'Energie (AIE) constate la stagnation des réserves mondiales de pétrole…

désormais utilisée dans le Code civil[60]- est plus récente. Antérieurement, il pouvait être considéré comme un élément de contexte sur lequel l'humain avait trop peu d'influence pour en envisager une gestion.

50. Sans recourir au terme « patrimoine », la province des Iles Loyauté a d'ailleurs proclamé en 2016 que « *la protection et la préservation de l'environnement sont des valeurs fondamentales pour les populations des îles Loyauté. Leur traduction juridique à travers ce Code constitue un engagement pris auprès des générations futures de leur laisser un environnement sain*. »[61] Elle souligne aussi, reprenant des termes du premier principe de la déclaration de Stockholm[62], que « *toute personne a le devoir solennel de préserver et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures*. »[63]

51. Comme le résume Jacqueline Morand-Deviller, « *le principe de fraternité, longtemps méconnu, dame le pion à celui de liberté et celle-ci s'apprécie comme une liberté-participation. L'abusus s'efface devant un usus dont le propriétaire est responsable devant les générations futures et un fructus inspiré par les principes de précaution et de développement durable.* »[64] Sans franchir le Rubicon, en renonçant à une appropriation, on constate que le patrimoine naturel n'est plus affecté à de plein propriétaires.

52. Le terme de patrimoine naturel en Nouvelle-Calédonie cerne donc ici la qualité de l'air, de l'eau et des sols, les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces autochtones, les écosystèmes et les services qu'ils procurent, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent, mais aussi leur dimension culturelle voire identitaire. Il traduit une entité vitale,

- dont la nécessité pour l'Humanité a été reconnue au point d'être proclamé « patrimoine » en droit calédonien, en droit national et en droit international, dont les politiques publiques commencent à être comptables ;
- modelée par la Nature mais aussi par l'Homme, plus ou moins consciemment, du fait par exemple de l'agriculture, de l'urbanisation, de la mine, de pollutions incidentes ou accidentelles des sols, des eaux dulçaquicoles et marines, de l'atmosphère…
- oscillant entre l' « avoir » et l'« être » ;
- transgénérationnelle, appelant une éthique, une solidarité dans le temps et dans l'espace du fait notamment de la non-reproductivité du capital naturel.

53. A la différence de l'environnement, qui peut être éco-centré, la notion de patrimoine naturel s'inscrit certes dans une perspective anthropocentrique[65]. Ceci est cohérent avec le

---

[60] Depuis la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes

[61] Article 110-6 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

[62] Adoptée par la conférence des Nations Unies sur l'Environnement le 16 juin 1972.

[63] Alinéa 3 de l'article 110-2 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté

[64] Jacqueline MORAND-DEVILLER, « Environnement », in *Dictionnaire de la culture juridique* (Lamy, PUF, 2003).

[65] Un tout autre paradigme, appelé notamment par la province des Iles Loyauté, ferait d'éléments de la Nature des sujets de droit. En particulier, des travaux visent actuellement à faire accorder la personnalité juridique à l'Océan Pacifique, ce qui conforterait la perception océanienne de la Nature et de l'Océan en particulier et permettrait un tout autre soutien de la Justice à la pérennité d'éléments de la Nature. A cet égard, par exemple, Victor DAVID, « La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017/3, Volume 42, https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-lenvironnement-

constat que les normes dont le patrimoine naturel fait l'objet, ou dont on escompte qu'il soit bénéficiaire, ne canalisent que des comportements humains.

> *« Redisons-le une fois encore pour finir : si une définition intangible et universelle du droit de l'environnement, telle une langue vivante, est introuvable, l'essentiel est qu'elle soit reconnaissable entre toutes et qu'elle construise à l'infini des possibilités d'énonciation normative qui lui sont propres, menant à l'ordre public écologique. Soit : ordre juridique qui, par la quête d'un juste accord du mot à la chose au plus près de l'équité issue du droit naturel, et fondé sur la science, vise la sauvegarde de la biodiversité et tend à définir des droits à l'environnement constitutifs d'un nouvel humanisme. »*[66]

54. Si l'expression « droit de l'environnement » reste inexpugnable, ce travail de recherche le considère plus prosaïquement comme l'ensemble des dispositions ayant une incidence sur la pérennité du patrimoine naturel. C'est cet ensemble qu'il est nécessaire de considérer lorsqu'on ambitionne de faire du droit de l'environnement levier d'action sur la pérennité du patrimoine naturel. A défaut, les politiques publiques environnementales ne sauraient être cohérentes et l'action publique ne saurait être lisible.

55. Cet ensemble peut néanmoins être délicat à cerner, puisque la transversalité inhérente au droit de l'environnement induit l'intervention d'une pluralité d'acteurs à des titres distincts et complémentaires, de la fiscalité à la prescription de période de chasse.

§ 2 - Les briques éparpillées du droit de l'environnement néo-calédonien

56. Ce travail de recherche entend favoriser la contribution du droit à la pérennité du patrimoine naturel néo-calédonien. Les normes locales étant les plus opérationnelles, et les plus spécifiques dans l'architecture juridique française, elle ne traite que des dispositions émises par les provinces et la Nouvelle-Calédonie, qui sont produites et sanctionnées dans des circonstances propres à la Nouvelle-Calédonie. Pourtant, depuis le statut issu des accords de Matignon-Oudinot[67], « *dans l'archipel calédonien, trois collectivités territoriales ont vocation à agir : le Territoire [devenu « Nouvelle-Calédonie »*[68]*], les provinces, les communes. Aux actions de ces trois collectivités s'ajoutent celles de l'Etat. Il s'ensuit des situations complexes, voire inextricables. L'exercice de certaines compétences étatiques, territoriales ou communales, dans des domaines autres que celui de la protection de l'environnement, affectent ce même environnement.* »[69]

2017-3-page-409.htm. ou Matthias PETEL, « La nature : d'un objet d'appropriation à un sujet de droit. Réflexions pour un nouveau modèle de société », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques,* 2018/1, Volume 80, pp.207‑39.

[66] Éric NAIM-GESBERT, « Que le droit de l'environnement soit une langue vivante ! », *Revue juridique de l'environnement*, 2018/3, Volume 43, pp.449‑53.

[67] Traduit juridiquement notamment par la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

[68] Suite à l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 et à la loi organique modifiée n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

[69] Gérard ORFILA, « La répartition des compétences », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1993, nºHS, pp.41‑48, p.45. Le nouveau statut, issu de l'accord de Nouméa, traduit juridiquement notamment par la loi organique susmentionnée, a assis cette situation et il est à parier celui à venir ne

57. En effet, la répartition des rôles des diverses autorités n'a pas été établie dans la perspective de consolider la protection de l'environnement, ce qui prête parfois à quelques difficultés d'ajustement. Les dispositions ayant une incidence environnementale peuvent émaner de plusieurs sources. En l'occurrence, les acteurs présents sur l'ensemble de la scène nationale - l'Etat et les communes - ont des rôles discrets, quand ceux exclusifs à la scène locale – notamment la Nouvelle-Calédonie et les provinces, qui ont compétence réglementaire voire législative - sont plus bavards. L'identification des contributions des acteurs présents sur tout le territoire national (A) et l'identification des acteurs locaux – dont les contributions sont étudiées dans la partie I - (B) est un exercice indispensable à la bonne compréhension du rôle législatif et réglementaire de chacun.

A - Les artisans du droit de l'environnement local à l'œuvre sur tout le territoire national

58. Deux types d'acteurs sont présents en Nouvelle-Calédonie comme sur le reste de la République Française : l'Etat, dont le rôle est alors radicalement différent (a) et les communes, dont le fonctionnement reste comparable à leurs homologues bien qu'elles soient encadrées par un Code distinct (b).

1 - L'Etat, architecte et ouvrier des normes environnementales

59. L'Etat reste architecte du droit de l'environnement local en ce qu'il est le seul auteur de la Constitution et de la loi organique statutaire relative à la Nouvelle-Calédonie. C'est donc lui qui planifie les marges d'action des différentes autorités en présence localement[70].

60. Il est aussi ouvrier en ce qu'il adopte aussi directement des dispositions primaires, qui « *prescrivent à des êtres humains d'accomplir ou de s'abstenir de certains comportements, qu'ils le veuillent ou non* »[71]. Néanmoins, à la différence du droit national, où il joue un rôle prépondérant en matière environnementale, les normes étatiques environnementales applicables localement sont marginales. Parmi elles, certaines concernent l'ensemble de la République et d'autres ont des champs d'application *ratione loci* plus restreints, soit à certains outremers soit exclusivement à la Nouvelle-Calédonie.

61. Pour les normes infra-constitutionnelles, la loi organique tranche les modalités d'applicabilité locales des dispositions réglementaires et législatives nationales. C'est le principe de la spécialité législative qui prévaut : « *Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, sont applicables en Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin*. »[72]

---

modifiera pas ce principe de l'existence de trois provinces. Lire à cet effet Carine DAVID, « Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique de l'Environnement,* 2007, HS, https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2007_hos_32_1_4592

[70] Le rôle en filigrane l'Etat est notamment développé dans la thèse de Victor DAVID, *Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit* (Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales).

[71] Herbert L.A. HART, *Le concept de droit*, 2e éd., Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2005, p.101.

[72] Alinéa premier de l'article 6-2 de la loi organique susmentionnée. L'alinéa 2 de cet article 6-2 liste aussi les dispositions nationales applicables de plein droit, sans préjudice des dispositions les adaptant à l'organisation particulière de la Nouvelle-Calédonie.

62. Ce principe s'articule avec l'article 21 de la loi organique, qui énonce les matières dans lesquelles l'Etat est compétent. De ces matières, plusieurs concernent le patrimoine naturel.

63. La loi organique dispose ainsi que l'Etat est compétent en ce qui concerne l'« *exercice, hors des eaux territoriales, des compétences résultant des conventions internationales, sous réserve des dispositions du 10° de l'article 22 relatives aux ressources de la zone économique exclusive* ». Les dispositions spéciales du Code de l'environnement national relatives aux eaux marines et aux voies ouvertes à la circulation maritime sont donc applicables en Nouvelle-Calédonie « *sous réserve des compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces dans les eaux territoriales* » lorsqu'elles traitent de :

- pollution par les rejets des navires, y compris la gestion des ballasts[73],
- pollution due aux opérations d'exploration ou d'exploitation du fond de la mer ou de son sous-sol[74],
- pollution par les opérations d'immersion[75],
- pollution par les opérations d'incinération[76],
- mesures de police maritime d'urgence[77],
- contrôle et à la gestion des eaux de ballast et des sédiments des navires.

64. La loi organique réserve aussi à l'Etat l'exclusivité de la production des normes en matière de « *matériels de guerre, armes et munitions, poudres et substances explosives* ». C'est pourquoi, bien que les provinces soient compétentes en matière de chasse, les Codes de l'environnement locaux sont mutiques en matière d'armes. Leur classement et les procédures dont elles peuvent faire l'objet sont encadrés par décret[78]. Les diverses autorisations nécessaires sont délivrées par le Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

65. Il en est de même pour ce qui touche à la Défense nationale. Ainsi, par exemple, les installations classées en relevant sont gérées par l'Etat.

66. Il revient enfin à l'Etat d'encadrer juridiquement et de gérer les « *substances utiles aux recherches et réalisations concernant l'énergie atomique* » et « *aux installations qui en font usage* »[79].

---

[73] Articles L218-83 à L218-86 et articles L218-10 à L218-31, applicables dans la ZEE de Nouvelle-Calédonie conformément à l'article L612-1 du Code de l'environnement national.

[74] Articles L218-32 à L218-41, applicables dans la ZEE de Nouvelle-Calédonie conformément à l'article L612-1 du Code de l'environnement national.

[75] Articles L218-42 à L218-58, applicables dans la ZEE de Nouvelle-Calédonie conformément à l'article L612-1 du Code de l'environnement national.

[76] Articles L218-59 à L218-71, applicables dans la ZEE de Nouvelle-Calédonie conformément à l'article L612-1 du Code de l'environnement national.

[77] Article L218-72 et D218-4 à R218-12, applicables dans les ZEE de Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna, conformément aux articles L612-1, L622-1 et L632-1 du Code métropolitain de l'environnement.

[78] Décret modifié n° 2009-451 du 21 avril 2009 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions en Nouvelle-Calédonie.

[79] En la matière, le Conseil d'Etat a explicité que « *l'État est seul compétent pour définir la législation applicable en Nouvelle-Calédonie aux substances et aux matières radioactives [mais que] la Nouvelle-Calédonie a seule le pouvoir de réglementer la radioprotection du public et des travailleurs en tant qu'elle relève des droits de la santé publique et du travail dans le respect des normes de base définies en application du traité Euratom, les provinces sont compétentes pour réglementer par leurs*

67. Les compétences en matière de droit civil concernent notamment les règles concernant l'état civil et droit commercial, « *sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement* » selon les termes, désormais, de la loi organique. Elles ont été transférées à la Nouvelle-Calédonie en même temps que celles relevant de la sécurité civile et ne relèvent donc plus de la compétence de l'Etat. Toutefois, au titre des compétences de l'Etat en matière de droit international, les dispositions du Code de l'environnement national définissant certains termes nécessaires à l'encadrement de l'exploitation des ressources biologiques tel que prévu par le protocole de Nagoya sont applicables à la Nouvelle-Calédonie.

2 - Les communes, intervenantes marginales dans le volume des textes environnementaux

68. Les communes, pour leur part, sont régies par la loi organique et par le Code des communes de la Nouvelle-Calédonie, établi par les autorités nationales compétentes [80], très similaires au Code des communes national antérieur à 2000.

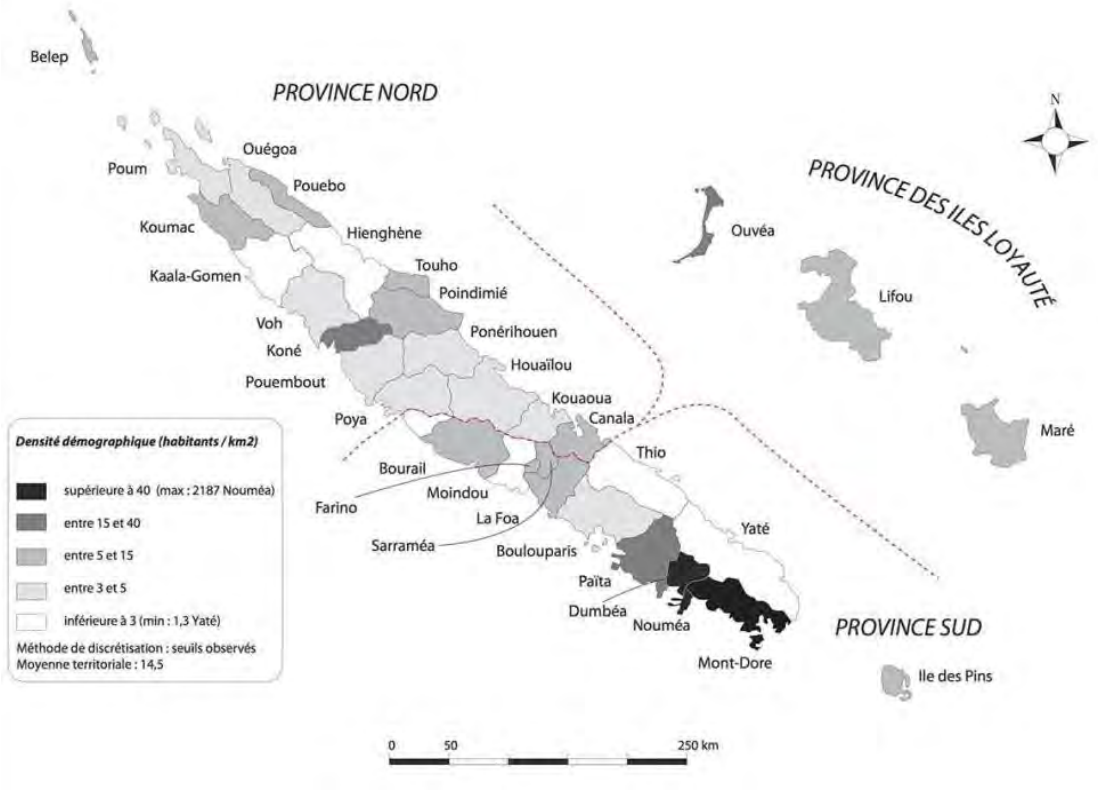

Figure 2 : Les provinces et les communes de Nouvelle-Calédonie, avec indication des densités de population (2014).

Source : INSEE-ISEE, Recensement 2014[81] © ISEE NC

---

délibérations la radioprotection en tant qu'elle relève du droit de l'environnement, en particulier pour ce qui concerne la contamination radioactive des milieux naturels et le contrôle des rejets de substances radioactives émises par les installations classées pour la protection de l'environnement, dans le respect des sujétions de la défense nationale mentionnées dans le décret susvisé du 14 septembre 2010, pris à la suite de l'avis émis le 8 novembre 2007 par l'Assemblée générale du Conseil d'État (rapport public 2008, p 244). »

[80] Conformément à l'article 4 de la loi modifiée susmentionné.

[81] Gilles PESTAÑA, « Du spectre du dépeuplement à celui de l'indépendance », *Espace populations sociétés* 2015/3-2016/1 | 2016, consulté le 21 juillet 2017, http://eps.revues.org/6197.

69. Les trente-trois communes de Nouvelle-Calédonie, via leurs conseils municipaux, leurs maires et leurs établissements publics, mais aussi leurs syndicats[82], disposent d'un cadre juridique spécifique, établi par l'Etat dans le Code des communes de la Nouvelle-Calédonie et rappelé dans la loi organique[83], mais comparable à celui de leurs homologues outre-mer[84].

70. Leur dynamisme en la matière est hétérogène, du fait notamment de leurs densités de population très disparates, impliquant des urbanisations et des moyens variés et des pressions anthropiques, industrielles et minières différentes.

Par exemple, les eaux usées étant susceptibles de causer des pollutions des milieux récepteurs[85], des communes néo-calédoniennes ont ainsi pris des dispositions pour interdire les rejets d'hydrocarbures ou réglementer les effluents non domestiques dans les réseaux de collecte[86]. De la même façon, le Code des communes de la Nouvelle-Calédonie attribue au maire la responsabilité de prescrire « *l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances* »[87] notamment en cas d'incendie ou autres pollutions, accidents et fléaux calamiteux. Certaines communes prescrivent de ce fait des interdictions de l'emploi du feu[88].

71. Les communes disposent, par ailleurs, de compétences d'attribution leur permettent d'agir dans des matières touchant au patrimoine naturel. Par exemple, en matière d'urbanisme, les communes peuvent élaborer[89] un plan d'urbanisme directeur (PUD), « *document de planification stratégique à l'échelle du territoire de la commune qui fixe, dans le respect des principes [incluant notamment la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état*

---

[82] On compte à ce jour le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVM) Nord (regroupant Poum, Koumac, Kaala-Gomen) le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) TIPEEP (regroupant Poindimié et Touho), le SIVM VKP (regroupant Voh, Koné et Pouembout), le SIVM Sud (regroupant Bourail, Sarraméa, Farino, Moindou, La Foa, Boulouparis et Thio) et le SIVM du Grand Nouméa (regroupant Paita, Nouméa, Dumbéa et le Mont-Dore), sans compter les syndicats mixtes.

[83] Article 20 de la loi organique susmentionnée.

[84] En particulier, l'article L131-1 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie dispose que « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du haut-commissaire, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs*. » Les mesures prises, à ce titre, par les communes sont donc *a priori* opérationnelles et non pas prescriptives.

[85] Par exemple, l'article des Nouvelles Calédoniennes du 8 janvier 2016 « Les eaux de baignade placées sous haute surveillance » par Anne-Claire POPHILLAT.

[86] Arrêté municipal n° 81/657 du 13 novembre 1981 relatif au rejet des huiles usées et hydrocarbures dans les égouts et caniveaux (Nouméa), arrêté municipal n°10/53 du 26 février 2010 réglementant l'admission des effluents non domestiques dans les réseaux publics de collecte (Dumbéa).

[87] Article L131-7 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

[88] Comme l'illustrent, par exemple, les arrêtés n° 10/2006 du 31 août 2006 portant réglementation de l'emploi du feu sur la commune de Hienghène, n° 06.38/NH/SG du 4 décembre 2006 portant réglementation de l'emploi du feu sur la commune de Lifou, n° 06/07/COM-MARE du 1er août 2007 portant réglementation de l'emploi du feu sur la commune de Maré, n° 2011/007/MP du 21 septembre 2011 portant réglementation de l'emploi du feu sur le territoire de la commune de Pouébo, n° 20/14 du 13 janvier 2014 de la ville du Mont-Dore portant réglementation de l'emploi du feu sur la commune du Mont-Dore, n°12/2017 du 27 septembre 2017 portant réglementation de l'emploi du feu sur le territoire de la commune de Boulouparis ou n° 2018/2744 du 16 août 2018 réglementant l'emploi du feu sur la commune de Nouméa pour prévenir les incendies d'espace naturels…

[89] Articles L131-3 à L131-12 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie et R 112-1 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

des continuités écologiques], les orientations d'aménagement et les règles d'utilisation du sol » [90].

Cela permet aux communes de consacrer juridiquement leur politique en matière d'aménagement et d'urbanisme, voire de prescrire des conditions et limites à l'urbanisation - ce qui est un levier très important en matière environnementale[91].

72. En outre, les communes peuvent revendiquer l'exercice d'une clause de compétence générale. Aux termes de la loi organique, les « *communes de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct […].* »[92] Cette consécration du principe de libre administration des communes est confortée dans le Code des communes de la Nouvelle-Calédonie[93], reprenant mot-à-mot de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, selon lequel « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.* »

Cette possibilité « *ouvre le système en donnant au conseil municipal une capacité d'innovation et d'adaptation aux réalités locales* »[94]. Cette ouverture connait une délimitation « *particulièrement difficile du fait de son caractère abstrait qui repose sur la catégorie non moins générique* « d'affaires locales » »[95]. Ainsi, si les communes ne disposent « *pas d'un*

---

[90] Article Lp. 112-1 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie. Conformément à l'article Lp. 112-14 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, ce document comprend des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui peuvent notamment « *préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ; comprendre des schémas de cohérence ou d'aménagement de quartiers et définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement* ». En outre, « *les communes dotées d'un document d'urbanisme approuvé [instruisent et délivrent] les autorisations et les actes relatifs aux constructions, aux aménagements et aux démolitions dans les conditions fixées par la réglementation applicable localement* », conformément au point 17° de l'article L122-20 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

[91] Les règles d'urbanisme ne s'appliquent pas aux îles Loyauté, constituées quasi exclusivement de terres coutumières, en vertu de l'article LP111-1 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie. A ce jour, sur les trente-trois communes de la Grande-Terre, vingt-et-une sont dotées d'un PUD, en province Nord : Canala, Houaïlou, Kaala-Gomen, Koné, Kouaoua, Koumac, Poindimié, Ponérihouen, Pouembout, Touho, Voh et, en province Sud Boulouparis, Bourail, Dumbéa, Farino, La Foa, Mont-Dore, Nouméa, Païta, Poya, Thio.

[92] Premier alinéa de l'article 3 de la loi organique **susmentionnée**.

[93] Premier alinéa de l'article L121-25 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

[94] Jean BÉNOIT, « Les attributions du conseil municipal », in *Encyclopédie des collectivités locales* (Dalloz, mars 2015), https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/COLL/RUB000320&ctxt=0_YSR0MT1qZWFuIGLDqW5vaXQgZXjDqWN1dGlvbiBkZXMgYWN0ZXPCp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=.

[95] Jean-Marc PEYRICAL, « Réflexions autour de la sphère des compétences particulières des communes », *recueil Dalloz*, 1998, https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=RECUEIL/CHRON/1998/0071&ctxt=0_YSR0MT1Sw6lmbGV4aW9ucyBhdXRvdXIgZGUgbGEgc3Bow6hyZSBkZXMgY29tcMOpdGVuY2VzIHBhcnRpY3VsacOocmVzIGRlcyBjb21tdW5lc8KneCRzZj1wYWdlLXJlY2hlcmNoZQ==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcK

pouvoir de réglementation autonome, comme cela est le cas des provinces ou de la Nouvelle-Calédonie […], la compétence résiduelle des provinces ne peut pas être perçue comme mettant en échec la clause de compétence générale des communes. »[96]

73. En matière de développement durable de proximité, pour autant, les communes, au plus près du quotidien des administrés, gardent un rôle principalement opérationnel et utilisent peu cette clause de compétence générale.

B - Les artisans spécifiquement néo-calédoniens prévus par la loi organique

74. La loi organique consacre l'existence de multiples institutions actives à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie (b) et d'autres entités œuvrant à des échelles plus restreintes (a). Chacune concourt à l'élaboration du droit de l'environnement néo-calédonien, soit en en adoptant les dispositions, soit en tant qu'organe consultatif.

1 - Le gros-œuvre du droit de l'environnement, traité de façon dispersée

75. Les trois provinces - Nord, Sud et Iles Loyauté - ont été créées suite aux accords de Matignon-Oudinot [97] et maintenues, suite à l'accord de Nouméa, par la loi organique de 1999[98].

76. Elles connaissent un mode de fonctionnement comparable à celui de n'importe quelle collectivité territoriale de la République. Elles n'en constituent pas moins un échelon spécifiquement néo-calédonien et politiquement fondamental car elles exercent un pouvoir réglementaire autonome. Elles ont pour vocation historique de favoriser le rééquilibrage économique, comme prévu par l'accord de Nouméa.

77. Leur champ de compétence est particulièrement vaste puisque « *Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la [loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie], ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie*. »[99]

Localement, du fait de cette formulation, « *la perception communément admise de la répartition des compétences réside dans l'affirmation que tous les domaines matériels qui ne sont pas expressément attribués à l'État, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes ressortissent à la compétence des provinces, […]. Dès lors, il suffirait, afin de déterminer l'autorité compétente pour adopter un texte, de se référer aux articles 21 (compétences de l'État) et 22 (compétences de la Nouvelle-Calédonie) de la loi organique statutaire, ainsi qu'au Code des communes de la Nouvelle-Calédonie. En l'absence de la mention du domaine matériel recherché dans ces références textuelles, la compétence relèverait des provinces. Cette interprétation, simpliste, ne correspond bien sûr pas à la réalité. Il apparait*

---

ncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=. p.341, citant L.-J. CHAPUISAT, *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, Thèse de l'université Paris II, 1971 ; *Les affaires communales*, *AJDA,* 1976, p. 470.

[96] Carine DAVID et Victor DAVID, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale », *Revue Juridique, Politique et Économique de la Nouvelle-Calédonie*, 2014, nº 24, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117033/document.

[97] Article 12 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

[98] Articles 157 et suivants de la loi organique modifiée 99-209 du 9 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

[99] Article 20 de la loi organique susmentionnée.

en effet que dans la majorité des situations, l'objet des réglementations envisagées par les pouvoirs publics relèvent de plusieurs autorités, dont il est souvent difficile de coordonner l'intervention. »[100]

78. *Le patrimoine naturel, traité par défaut par les provinces, fait donc l'objet de dispositions hétérogènes à l'échelle du pays.*

79. *Si elles sont seules titulaires de pouvoir réglementaire normatif, elles ne sont pas les seules circonscriptions prévues par la loi organique.* Particularité néo-calédonienne plus marquée parmi les institutions de droit français, « *dans le cadre du renforcement du pilier kanak, une place importante est faite, de manière plus affirmée que dans la loi référendaire de 1988, à l'organisation politique traditionnelle des mélanésiens. L'article 1er de la loi organique, à la différence des statuts précédents, évoque l'organisation administrative, politique et coutumière de la Nouvelle-Calédonie.* »[101]

*Pour la première fois, en effet, les aires coutumières y sont donc mentionnées. L*es conseils d'aire ne se voient pourtant attribuer par la loi organique qu'un rôle consultatif, en ce qui concerne la prise en compte des usages coutumiers en matière domaniale[102]. Dans les faits, les provinces peuvent les solliciter beaucoup plus largement, notamment en matière environnementale.

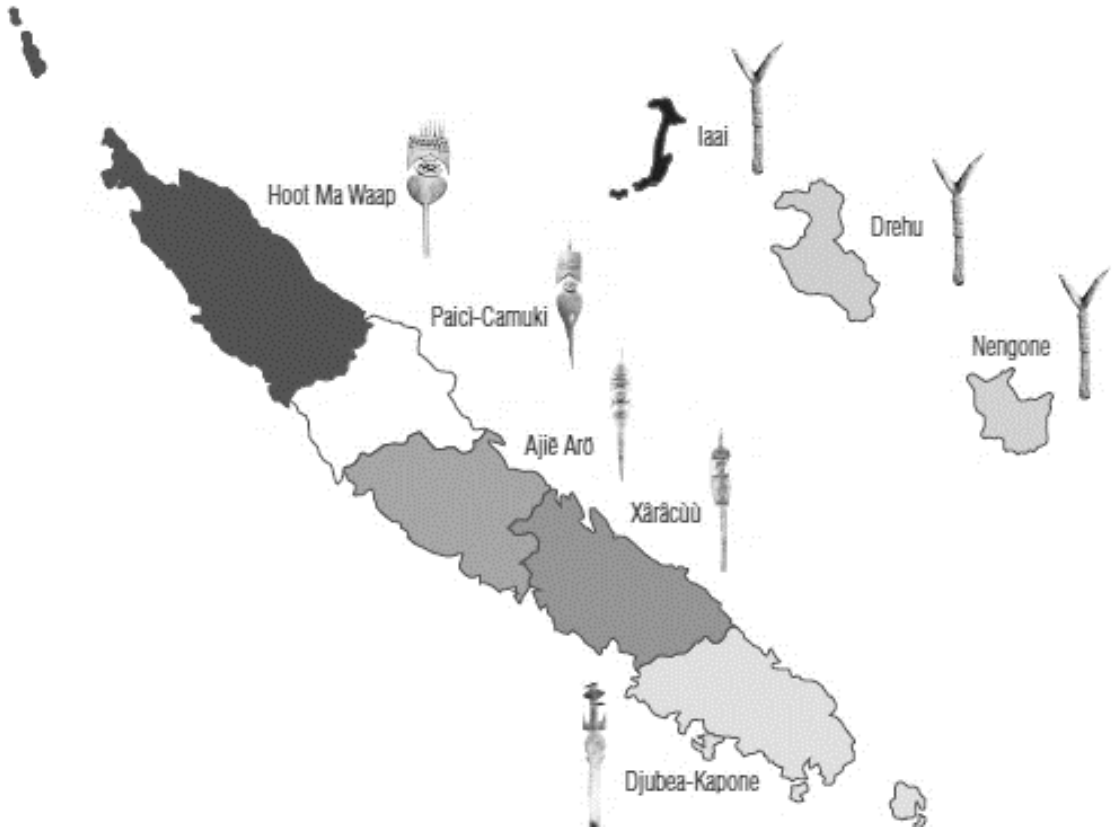

Figure 3 : Les huit aires coutumières de Nouvelle-Calédonie

Source : http://www.isee.nc © ISEE NC

[100] Carine DAVID et Victor DAVID, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale », *op.cit,* p.3.
[101] Victor DAVID, « Sociétés plurielles océaniennes et démocratie » (Mémoire de DEA, Nouméa, 2004).
[102] Article 46 de la **loi organique susmentionnée.**

80. Le droit de l'environnement, gardant pour objet la pérennité du patrimoine naturel, est cependant un droit « *transversal qui recouvre partiellement ou totalement un certain nombre de matières juridiques. En d'autres termes, le droit de l'environnement doit aujourd'hui être considéré comme une branche du droit. Cette appréhension est fondamentale s'agissant du partage de compétences en la matière en Nouvelle-Calédonie. Cela signifie en effet que le droit de l'environnement ne constitue pas un simple domaine du droit. Il regroupe en réalité un certain nombre de matières dont l'objet ou l'un des objets est la protection de l'environnement. En se calquant sur la définition donnée par le Professeur Michel Prieur, on peut ainsi dénombrer un certain nombre de disciplines qui doivent être entièrement ou partiellement comprises dans le droit de l'environnement : droit de la nature, droit des pollutions et nuisances, droit des monuments naturels, des sites et des paysages, mais également droit de l'urbanisme, droit rural, droit des monuments historiques, droit minier, droit de l'aménagement du territoire, droit de la santé, droit économique, droit du travail, droit de la consommation, droit pénal, droit fiscal… […] En d'autres termes, le droit de l'environnement ne peut pas figurer dans les articles 21 et 22 de la loi organique en tant que tel. Il y apparaît pour autant à travers l'énumération de certains des droits qui y sont rattachés […] En conséquence, si les provinces jouent un rôle important en matière environnementale, tant par l'édiction de réglementations que par ses importantes compétences de gestion, elles ne disposent pas plus d'une compétence de principe en droit de l'environnement que n'importe quelle autre collectivité.* »[103]

81. Il est donc important d'identifier dès à présent les institutions tierces, compétentes sur tout le territoire terrestre et marin de la Nouvelle-Calédonie, susceptibles de contribuer par des prismes particuliers à l'édifice du droit de l'environnement local.

2 - Les métiers spécifiques, œuvrant à l'échelle du pays

82. Au niveau de la Nouvelle-Calédonie, les institutions prévues par la loi organique sont le Congrès, le Gouvernement, le Sénat coutumier, le Conseil Economique, Social et Environnemental et les conseils coutumiers. Ils ont chacun des contributions très différentes en matière de production de normes, qui sont largement traitées, notamment dans la première partie. Il est important, cependant, de les identifier dès à présent.

83. Le Congrès intervient à titre très principal. En effet, « *l'exercice des compétences attribuées à la Nouvelle-Calédonie par le chapitre Ier du titre II relève du Congrès, à l'exception de celles qui sont attribuées par la présente loi au Gouvernement ou au président du Gouvernement*. »[104] Il dispose d'une compétence réglementaire mais aussi, plus singulièrement, une compétence législative pour toutes les matières listées à l'article 99 de la loi organique[105]. En matière environnementale, cependant, il n'agit que par le biais des compétences qui lui sont expressément affectées par la loi organique, notamment la mine, le commerce ou les questions zoo et phytosanitaires.

---

[103] Carine DAVID et Victor DAVID, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale », *op.cit,* 13p.

[104] Article 83 de la **loi organique susmentionnée.**

[105] La compétence législative de la Nouvelle-Calédonie a fait l'objet notamment de la thèse de Carine David, *La loi du pays en droit constitutionnel français : expression de la spécificité calédonienne dans un État unitaire en mutation* , sous la direction de Jean Gicquel et de Guy Agniel, soutenue en 2005, et de l'ouvrage *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie - Sur les chemins de la maturité*, sous la direction de Carine David, en 2017.

84. Le Gouvernement assume un rôle plus ponctuel en matière environnementale.

> *« Son mode de constitution relève d'un procédé rarissime. En effet, et l'on voit là encore à l'œuvre cet esprit de partage qui est l'essence de l'accord de Nouméa : en Nouvelle-Calédonie, tous doivent travailler ensemble, tous doivent avancer de concert. La belle formule de l'accord, « le destin commun » n'est pas vide : elle doit être assumée par la présence de tous au Gouvernement. Celui-ci est en effet désigné par le Congrès à la représentation proportionnelle de ses groupes politiques. Ainsi, indépendantistes et non indépendantistes doivent gouverner ensemble le pays ».*[106]

85. Assez classiquement, bien que de façon exclusivement consultative, un Conseil Economique, Social et Environnemental local « *est consulté sur les projets et propositions de loi du pays et de délibération du Congrès à caractère économique, social ou environnemental.* »[107] En dépit de son absence de compétence réglementaire, il peut contribuer à la construction du droit de l'environnement par ses avis.

86. Aussi, à l'échelle de tout l'archipel, une autorité coutumière est consacrée en droit commun. Le Sénat coutumier voit ses membres « *désignés par chaque conseil coutumier, selon les usages reconnus par la coutume, à raison de deux représentants par aire coutumière de la Nouvelle-Calédonie.* »[108] Sa contribution à l'édifice du droit de l'environnement pourrait être plus significative de façon générale. Il a en effet su alimenter la réflexion préalable à l'adoption du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté[109]. Pourtant, juridiquement et y compris en matière environnementale, il

> « ne dispose dans la plupart des domaines que d'un pouvoir consultatif. Sa consultation est obligatoire s'agissant des projets et propositions de textes réglementaires intéressant l'identité kanak, elle est facultative dans tous les autres cas. Dans les domaines législatifs intéressant l'identité kanak, le Sénat dispose néanmoins d'un pouvoir délibératif dans la mesure où il participe à une véritable navette dans la discussion des textes, le Congrès ayant toutefois le dernier mot. Par ailleurs, le Sénat coutumier dispose d'un droit d'initiative indirect, celui-ci pouvant saisir le Congrès, le Gouvernement ou une Assemblée de province de toute proposition intéressant l'identité kanak. » [110]

87. Chacun de ces acteurs, étatique, communaux, provinciaux et de la Nouvelle-Calédonie, apporte sa pierre à l'édifice du droit de l'environnement applicable en Nouvelle-Calédonie, de façon plus ou moins coordonnée.

---

[106] Jean-Yves FABERON, « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : des autonomies différentes », *Revue Française de Droit Constitutionnel,* 2006/4, n°68, pp.691-712.

[107] Article 155 de la **loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.**

[108] Article 137 de la **loi organique susmentionnée.**

[109] A cet égard, lire notamment Victor DAVID, *Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit* (Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales).

[110] Carine DAVID, « Le droit constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Quel bicamérisme pour la Nouvelle-Calédonie ? », *Politeia - Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel*, 2011, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117056/document. p.7.

88. Cette pluralité d'auteurs, et de cadres propres à chacun, est probablement une des causes du caractère incomplet du droit de l'environnement local. Ainsi, par exemple, les taux de soufre dans les carburants utilisés à quai ou les modalités de gestion des eaux de ballast et des sédiments à l'intérieur des eaux territoriales ne relèvent pas du Code de l'environnement national, qui n'est applicable que dans la ZEE française, au-delà des eaux territoriales. Aucune autorité locale n'a, à ce jour, pris l'initiative d'encadrer ces taux. Pour autant, c'est justement au plus près des côtes que les enjeux de santé publique et de biodiversité sont le plus aigus. Lorsque des dispositions existent, elles visent à exiger, dans les ports, l'usage de carburants moins soufrés qu'en navigation. De façon dramatique au vu de la fréquentation des ports par les paquebots de tourisme de masse, aucun texte de la Nouvelle-Calédonie ni des provinces n'encadre non plus ces paramètres pourtant vitaux, au sens étymologique du terme.

89. Cette pluralité explique aussi en partie que le développement du droit de l'environnement local ait été désynchronisé par rapport au droit national. Le constat fait en Métropole en 2008 n'était alors pas adapté en Nouvelle-Calédonie :

> *«* Aborder le sujet des lacunes du droit de l'environnement conduit bien davantage à réfléchir sur son efficience que sur son contenu. La question majeure est en effet celle de l'effectivité du droit existant, comme celle de son autorité par rapport aux autres droits, plus que de la nécessité de recourir à de nouvelles règles de droit. […] Qu'il s'agisse des éléments naturels, de la lutte contre les pollutions et les nuisances, de la gestion des risques, des activités dangereuses et aujourd'hui du climat, les textes se sont multipliés. Et pourtant, le droit de l'environnement reste un droit largement inefficient, non pas par défaut de règles, mais plutôt par mauvais vouloir systématique de les appliquer et par une forme d'organisation plus ou moins volontaire de leur inefficience […]. Sans doute est-ce aussi parce que le domaine de l'environnement, au sens large du terme, est l'un de ceux pour lesquels les pressions sont les plus fortes et les conflits d'intérêts les plus patents. *»*[111]

En effet, à la veille des codifications locales du droit de l'environnement[112], son contenu et son accessibilité constituaient son plus important handicap. Depuis, ce droit s'est étoffé et structuré.

Le constat de Corinne Lepage se vérifie désormais aussi, hélas, localement comme ailleurs. Il est donc temps de prendre du recul sur la situation du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, de sorte à ce que le droit de l'environnement local, encore récent, ne se sclérose pas dans une posture inadaptée à son public et à son objectif. Au moment où les scientifiques alertent le public et les Gouvernements sur le fait que l'érosion de la biodiversité

---

[111] Corinne LEPAGE, « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », *Pouvoirs*, 2008, n° 127, pp. 123‑33, https://doi.org/10.3917/pouv.127.0123.

[112] Par les délibérations modifiées n°2008-306/APN du 6 avril 2016 relative au Code de l'environnement de la province Nord, n° 25-2009/APS du 20 mars 2009 relative au Code de l'environnement de la province Sud, loi du pays modifiée n° 2009-6 du 16 avril 2009 relative au Code minier de la Nouvelle-Calédonie et arrêté modifié n° 2009-2205/GNC du 28 avril 2009 instituant la partie réglementaire du Code minier de la Nouvelle-Calédonie et délibération modifiée n°2016-13/API du 24 octobre 2008 relative au Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
25-2009 du 20 mars 2009 relative au Code de l'environnement de la province Sud.

et le réchauffement climatique sont largement enclenchés[113], tous les leviers possibles pour les contenir, y compris le droit, doivent être optimisés.

90. L'objet de cette réflexion est de favoriser l'influence favorable du droit sur la pérennité du patrimoine naturel. Il est donc important aussi de déterminer ce qui est entendu par « effectivité ».

Section 2 - **L'effectivité du droit de l'environnement néo-calédonien, une ambition indispensable**

91. En tant qu'élément concourant à la réalisation des politiques publiques environnementales, le droit de l'environnement doit avoir un rôle concret. En effet, la norme juridique[114] « *consiste à modaliser des actions par l'obligation, la permission ou l'interdiction. Elle décrit un monde idéal, non le monde réel.* »[115] Elle est aussi « *signification d'un acte de volonté* »[116] d'une autorité.

92. Plus précisément, il doit permettre de canaliser les usages de sorte à atteindre un objectif politique quant à la qualité du patrimoine naturel à divers termes. Or, il ne peut assumer ce rôle qu'à condition d'être effectif. L'effectivité est ici le point de rencontre entre le monde escompté par le législateur et celui que l'on vit (§2) et non pas une conséquence immédiate de l'applicabilité d'une disposition ni un élément de mesure de sa performance en tant qu'outil en faveur de la pérennité du patrimoine naturel (§1).

§ 1 - L'effectivité des dispositions environnementales en Nouvelle-Calédonie, entre applicabilité et performance

93. La pertinence du choix de l'outil juridique comme levier de contrôle social dépend de la bonne insertion des dispositions adoptées dans l'ordre juridique, de sorte à ce qu'elles puissent en revendiquer les attributs. Si elles ne sont pas l'objet de ce travail de recherche, il est important de préciser les conditions propres à l'applicabilité des dispositions de la Nouvelle-Calédonie et des provinces (A). Il est indispensable, surtout, de caractériser l'intérêt de se focaliser sur l'effectivité du droit de l'environnement plutôt que sur son efficience ou son efficacité (B).

A - L'applicabilité locale, première condition de l'utilité des dispositions environnementales

94. La légitimité et la sécurité juridiques ne font certes pas à elles seules adhérer une population à une disposition. Cependant, son « applicabilité » lui fait bénéficier de la contrainte publique « *frappant le récalcitrant dans sa personne ou dans ses biens* »[117]. Cet attribut de la norme juridique par rapport à d'autres leviers de contrainte sociale, comme la

---

[113] Les rapports successifs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), disponibles sous http://ipcc.ch, rendent ces évolutions évidentes.

[114] Celles mentionnées au I de l'article 204 de la loi organique modifiée 99-209 du 9 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, mais aussi celles des communes et de l'Etat, bien qu'elles constituent une proportion moindre des normes juridiques environnementales applicables en Nouvelle-Calédonie.

[115] Otto PFERSMANN, « Norme », in *Dictionnaire de la culture juridique* (Lamy, PUF, 2003).

[116] Julien BETAILLE, « Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement », *op.cit,* p.12.

[117] Jean DABIN, « Droit - Théorie et philosophie », in *Encyclopædia Universalis*, consulté le 5 juillet 2017, http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/droit-theorie-et-philosophie/.

sensibilisation, ne doit évidemment pas être négligée. Cette applicabilité vient du fait que la disposition est valide (1) et exécutoire (2).

1 - La validité juridique du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie

95. L'autorité d'une norme est juridiquement conditionnée notamment à sa validité.

> *« La perspective positiviste classique est relativement simple sur ce point ; le processus de validation est à la fois unilatéral (seule importe la validité formelle, par référence aux sources formelles du système juridique), hiérarchisé (la validité s'évalue toujours par rapport à une norme supérieure habilitante) et absolu (une norme est valide ou ne l'est pas, sans qu'il ne puisse exister aucune position intermédiaire). »*[118]

96. Dans ce strict entendement, c'est donc la conformité de la norme avec le corpus juridique dans lequel elle s'inscrit qui est éprouvée. La question appelle des traitements distincts si elle porte sur des actes à valeur réglementaire ou législative.

97. Le contrôle de légalité externe et interne des normes réglementaires, y compris environnementales, est réalisé par les services de l'Etat, en l'occurrence le Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie ou sa délégation dans la province concernée[119]. Ce contrôle porte sur les actes établis, notamment par :

- les Assemblées de provinces, leurs bureaux et leurs présidents ;
- le Congrès, sa commission permanente et son président ;
- le Sénat coutumier et son président ;
- ainsi que le Gouvernement et son président. [120]

98. Dans les faits toutefois, le contrôle n'est pas systématique et certaines dispositions auraient peut-être mérité plus de vigilance. Certaines questions n'ont pas été posées au Conseil d'Etat mais pourraient encore être débattues. Par exemple, le Code de la province Sud, en matière de publicités, enseignes et préenseignes, fixe des modalités d'adoption d'interdiction de certaines publicités par les communes[121]. Pourtant, aucun texte supérieur ne donne autorité aux provinces pour déterminer les conditions d'adoption de dispositions communales. Cet article, qui empièterait sur le principe constitutionnel de libre administration des communes, serait peut-être remis en cause si une sanction était un jour prononcée suite à une infraction à une interdiction posée par la commune sur la base d'un Code provincial.

---

[118] Olivier CORTEN, « Recension. De la pyramide au réseau ? », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2020, nº 6, pp.239-50, p.3.

[119] Les modalités en sont décrites au point 10° de l'article 21 et à l'article 204 de la loi organique 99-209 ainsi qu'à l'article L121-39-2 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie. Le seul auteur de normes dont les modalités de contrôle de légalité ne sont pas spécifiées dans la loi organique modifiée 99-209 est l'autorité administrative indépendante (AAI) créée à l'initiative de la Nouvelle-Calédonie. A ce jour, la seule existante est l'autorité de la concurrence. Toutefois, cette AAI n'ayant a priori pas de dispositions à prendre qui toucherait à la biodiversité de façon significative, la question du contrôle de la légalité de ses actes ne sera pas traitée.

[120] Conformément au point 10° de l'article 21 et à l'article 204 de la loi organique susmentionnée ainsi qu'à l'article L121-39-2 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

[121] Par exemple, l'article 441-3 du Code de l'environnement de la province Sud dispose que « *Le maire, sur demande ou après avis du conseil municipal et après avis de la commission intérieure compétente, peut en outre interdire toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque*. »

99. Ces questions n'appellent pas de développements spécifiques en ce qui concerne le droit de l'environnement néo-calédonien. Singulièrement, toutefois, la loi organique ouvre la possibilité de recourir à des avis du Conseil d'Etat, ce qui permet de sécuriser en amont les questions les plus délicates[122].

100. A l'inverse, de façon exceptionnelle au sein de la République, la Nouvelle-Calédonie produit aussi des normes à valeur législative. Le Congrès, conformément à l'article 99 de la loi organique susmentionnée, peut ainsi adopter des normes touchant au patrimoine naturel via des lois du pays. Ainsi, relèvent de ces lois du pays, et par là de procédures différentes, les « *règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, droits et taxes de toute nature* » : une fiscalité verte implique une loi du pays. Les « *règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome, le cobalt et les éléments des terres rares* » relèvent aussi de la loi du pays, d'où l'existence d'une partie législative au Code minier de la Nouvelle-Calédonie.

101. La loi organique exige certains formalismes. Notamment, les lois du pays font l'objet d'un avis du Conseil d'Etat avant leur adoption[123] . Leur constitutionnalité peut aussi être vérifiée[124], *a priori* et *a posteriori*, dans des circonstances toutefois spécifiques par rapport aux lois nationales[125].

102. La bonne intégration des dispositions réglementaires et législatives établies en Nouvelle-Calédonie dans l'ensemble juridique est donc contrôlée, sans que cela n'emporte leur « effectivité » au sens auquel cette recherche pourrait contribuer.

2 - L'exécutabilité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, dans le sillage de conditions classiques de droit national

103. Effectivité et exécution d'une norme ne portent pas sur les mêmes considérations. Il reste utile d'en rappeler la distinction. Le caractère exécutoire d'une norme découle du respect de contraintes de procédure et de forme (a), quand son exécution peut nécessiter des actions concrètes (b).

a - Des normes exécutoires ?

104. Exécutabilité « *signifie que l'acte est susceptible d'être mis à exécution […] de plein droit et de leur propre initiative par les autorités de la collectivité au nom de laquelle l'acte a été fait, les personnes concernées par cet acte ayant le devoir juridique de se conformer à ses dispositions.* »[126] Elle est acquise après la réalisation de modalités légales de

---

[122] Conformément à l'article 206 de la loi organique modifiée 99-209 du 9 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

[123] Article 100 de la loi organique modifiée 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie.

[124] Articles 103, 104 et 105 de la loi organique modifiée 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie.

[125] Lire à cet égard Carine DAVID, « L'incomplétude du contrôle de la loi du pays », in *Carine DAVID (dir.) 15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie, Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2016, 325p.

[126] Jean BÉNOIT, « L'exécution des actes des collectivités locales », in *Encyclopédie des collectivités locales* (Dalloz, 2012), https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/COLL/RUB004530&ctxt=0_YSR0MT1iw6lub2l0IGV4w6ljdXRpb24gZGVzIGFjdGVzIGNvbGxlY3Rpdml0w6lzIGxvY2FsZXPCp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIw

transmission et de publication et de notification. Pour les actes adoptés ou arrêtés en Nouvelle-Calédonie, en dehors des actes des communes, ces modalités sont fixées par la loi organique 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie.

105. Les délibérations et arrêtés des organes délibérant et exécutif des provinces, du Gouvernement et du Congrès[127], tous susceptibles de viser le patrimoine naturel, sont soumis à un régime homogène[128] : publication au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie ou à leur notification aux intéressés et transmission au représentant de l'Etat.

La loi organique souligne que cette exécutabilité est alors « *de plein droit* ». Sans originalité par rapport aux dispositions des collectivités locales métropolitaines, cette précision contient une dimension politique forte. En effet, « *exécutable « de plein droit » signifie que l'acte est susceptible de recevoir application sans qu'aucune approbation ou formalités supplémentaires, de quelque sorte que ce soit, directes ou indirectes, soient exigées. […] Il s'agit par-là de marquer, politiquement, l'absence de toute tutelle du pouvoir central sur les actes concernés*. »[129]

Cela marque non seulement une compétence propre des institutions et collectivités calédoniennes par rapport à l'Etat mais aussi entre elles. Aucune entité locale, en dehors des contraintes propres à la hiérarchie des normes qui soumet notamment les actes réglementaires aux lois du pays lorsqu'ils interviennent dans le même champ matériel, n'est donc en mesure de conditionner les actes d'une autre[130].

106. Les lois du pays, en tant que délibérations du Congrès[131], sont aussi soumises à des contraintes de transmission et publication. En outre, elles doivent être promulguées par le représentant de l'Etat[132].

107. Dans les cas où la légalité d'un acte réglementaire lui pose question, dans les deux mois de la transmission qui lui en est faite, le représentant de l'Etat peut le déférer au tribunal administratif[133]. Il peut aussi assortir son recours d'une demande d'effet suspensif. A défaut, l'acte est exécutable sans que quiconque ne puisse s'opposer à son exécution. Il peut par

---

wqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=.

[127] A l'exclusion de ceux relevant du droit privé et des actes de droit public concernant le budget primitif et le compte administratif ainsi que les conventions de marché et de délégation de service public ou les réquisitions d'agents comptables.

[128] Etabli aux articles 129 (Pour le cas particulier les arrêtés du Gouvernement, le représentant de l'Etat peut demander une seconde délibération, auquel cas il ne devient exécutoire qu'après celle-ci), 204 et 204-1 de la loi organique et L121-39-1 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie.
Article 204-1 de la loi organique modifiée 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie : *« L'article 204 est applicable aux actes des établissements publics et des groupements d'intérêt public de la Nouvelle-Calédonie et des province*s. »

[129] Jean BÉNOIT, « L'exécution des actes des collectivités locales », *op.cit*.

[130] La seule exception prévue par la loi organique, en son article 172-1, concerne le « *cas d'annulation de l'ensemble des opérations électorales ou de vacance simultanée de tous les sièges des membres de l'Assemblée de province [, dans lequel] le président de l'assemblée est chargé de l'expédition des affaires courantes. Ses décisions ne sont exécutoires qu'avec l'accord du haut-commissaire*. »

[131] Premier alinéa de l'article 99 de la loi organique modifiée 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie.

[132] Article 107 de la loi organique modifiée 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie.

[133] Point VI de l'article 204-1 de la loi organique 99-209 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie pour les actes émanant des institutions et collectivités néo-calédoniennes et article L121-39-2 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie pour les communes.

ailleurs demander une seconde lecture de tout ou partie des dispositions d'une loi du pays, préalable indispensable à une saisine du Conseil constitutionnel.

108. Enfin, le tribunal administratif peut être saisi d'un recours pour excès de pouvoir ou en appréciation de légalité dans les conditions classiques, nationale. La seule spécificité vient du fait que quand « *ce recours est fondé sur un moyen sérieux invoquant l'inexacte application de la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes ou que ce moyen est soulevé d'office, il transmet le dossier sans délai pour avis au Conseil d'Etat, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours.* »[134]

109. Toutes ces formalités étant épuisées, ces actes sont exécutoires. Cette entrée en vigueur des actes, toutefois, n'est donc pas systématiquement synonyme de leur « exécution », bien qu'elle en soit une condition *sine qua non*.

b - Des normes exécutées ?

110. L'exécution est, dans un idéal juridique, « *le processus qui permet de faire passer le droit dans les faits, de faire coïncider ce qui est et ce qui doit être.* »[135] Toutefois, « *le privilège de la décision exécutoire n'autorise nullement l'administration à procéder systématiquement par la force à l'exécution de ses actes. C'est ce qui ressort très clairement des conclusions du commissaire du Gouvernement Jean ROMIEU prononcées sur l'arrêt du Tribunal des conflits du 2 décembre 1902, Sté immobilière de Saint-Just.* »[136]

> « Cette exécution consiste en l'intervention et la réalisation de mesures et opérations, d'ordre juridique ou matériel, qui sont la conséquence immédiate et nécessaire des dispositions de l'acte en cause. […] Certes, cette décision est souvent implicite ; mais il y a toujours décision de faire - ou de ne pas faire - exécuter l'acte. […] Il n'y a plus simple exécution de l'acte mais application de l'acte lorsque la mise en œuvre de l'acte n'est plus directe et immédiate mais implique l'intervention de nouveaux actes, distincts de celui dont ils constituent l'application. »[137]

111. La loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie confie l'exécution des actes des provinces au président de chacune d'entre elles, celle des délibérations du Congrès –incluant les lois du pays- et de sa commission permanente au Gouvernement et celle des établissements publics à leur président de conseil d'administration ou à leur directeur[138].

112. L'exécution d'un acte implique donc des actions de la part de l'administration qui en est l'auteur. Ces actions relèvent d'une obligation de la part de l'administration de mettre en œuvre les dispositions qu'elle adopte ou arrête. En effet, « *l'administration ne détient pas une libre compétence, quasi-discrétionnaire, pourrait-on dire. Elle est liée par ses propres actes, en vertu du principe patere legem quam ipse fecisti. Tout au plus, doit-on préciser que son pouvoir de prendre un acte suppose naturellement celui de le révoquer dans les formes qui ont présidées à son élaboration et sans préjudice de l'application dudit principe. »*[139]

---

[134] Article 205 de la loi organique modifiée 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie.
[135] Philippe THERY, « Exécution », in *Dictionnaire de la culture juridique* (Lamy, PUF, 2003).
[136] Cédric MILHAT, « Entre contraintes et interdits : l'administration et l'exécution de ses actes », *Droit et cultures. Revue internationale interdisciplinaire*, 2009, n° 57, pp.93-118.
[137] Jean BÉNOIT, « L'exécution des actes des collectivités locales », *op.cit*.
[138] Articles 173 et 178 et 209-18 de la loi organique susmentionnée.
[139] Cédric MILHAT, « Entre contraintes et interdits », *op.cit*.

113. L'administration qui produit des normes environnementales est donc tenue de les faire appliquer. Elle doit mettre en œuvre les moyens juridiques mais aussi organisationnels, matériels et humains nécessaires. Par exemple, si elle contraint la réalisation de projets à autorisation préalable et qu'elle conditionne cette autorisation, notamment, à l'absence d'impact négatif sur l'environnement, elle doit clarifier ses attentes en ce qui concerne les mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts. Si elle interdit les atteintes à des espèces protégées, elle doit mettre les administrés en capacité de les reconnaître.

114. Parallèlement, la norme applicable bénéficie du « privilège du préalable ». Les administrés sont tenus de se conformer « spontanément » à ce que prévoit la norme : ne pas prélever des ressources dans tel périmètre, ne pas porter atteinte à telle espèce, ne réaliser certains travaux qu'à la condition de réhabiliter par la suite les milieux naturels… d'où l'ambiguïté persistante entre l'applicabilité et l'effectivité d'une disposition.

115. Cependant, cette *« contrainte du privilège du préalable est « une fiction juridique qui ne vaut que si l'on y croit et qui trouve en effet ses limites dans le refus d'exécution. Cette difficulté est rarement dénoncée, alors qu'elle semble frapper de plus les autorités publiques en peine d'exécution de leurs actes »* »[140]. Entre réticence et ignorance, différents cas peuvent se présenter en matière environnementale, selon qu'on considère le lieu, le public visé ou bien l'action ou l'abstention prescrites.

116. Lorsque la norme encadre des activités dont on ne peut pas anticiper la localisation ou les auteurs[141], les sensibilisations sont laborieuses et les contrôles souvent illusoires. Si la norme prescrit des comportements que la population ne s'approprie pas, son effectivité est toute relative.

117. Quand la norme encadre une activité dont les auteurs et la localisation sont connus[142], la situation est davantage favorable à l'exécution de la norme par ses destinataires.

118. Quand la norme interdit une activité, aucune administration ne parviendrait systématiquement, même dans les régimes particulièrement autoritaires que l'on ne saurait prendre pour modèle, en prévenir matériellement la réalisation[143]. Au-delà de la sensibilisation des usagers, notre régime juridique permet cependant d'en sanctionner le non-respect. Multiplier les contrôles a par ailleurs une vertu dissuasive évidente : la présence d'agents sur les lieux possibles d'infraction contribue à faire connaître la norme et à prévenir et à sanctionner les infractions. Toutefois, face à des administrés récalcitrants, le cas échéant porteurs d'armes de chasse ou de chasse sous-marine ou de promesses socio-

---

[140] Cédric MILHAT, *op.cit*, citant Manuel GROS, « *Ultime recours contre l'inexécution d'un acte administratif : le référé judiciaire ?* », *RDP*, 2007, p.401.

[141] Par exemple, si elle fixe des modalités de transport de fourmis appartenant à une espèce exotique envahissante déjà présente en Nouvelle-Calédonie. Certes, cette disposition existe (articles 416-1 du Code de l'environnement de la province Sud ou 417-1 du Code de l'environnement de la province Nord), est légale et exécutoire ; son exécution reste purement aléatoire. La question de la pertinence de l'adoption d'une telle prescription, en ces termes, reste posée.

[142] Par exemple, les installations classées pour la protection de l'environnement doivent faire l'objet de déclaration ou d'autorisation et sont majoritairement exploitées à titre professionnel. L'inspection émet des prescriptions, au cas par cas ou de façon générique, et est destinataire d'éléments sur le fonctionnement de l'installation. Les visites peuvent avoir lieu même sans que ne soit envisagée d'infraction.

[143] Défricher, pêcher ou chasser des espèces par exemple.

économiques, le texte seul reste peu protecteur tant de l'environnement que de l'agent de contrôle.

119. Quand la norme exige une action, elle peut en prévoir une exécution d'office[144]. Ces exécutions permettent que ce que l'administration a rendu obligatoire soit réalisé. Cette exécution d'office, constitutive ou non de sanction administrative, est mise directement en œuvre par l'administration concernée.

120. Il est aussi des cas où l'administration doit pouvoir compter sur le concours de l'Etat pour contraindre physiquement à mettre un terme à une infraction. Cette exécution forcée ne peut avoir lieu qu'après le prononcé d'une sanction. Ainsi, par exemple, en cas d'atteinte à une espèce protégée, « *le jugement de condamnation peut prononcer la confiscation de l'objet de l'infraction* »[145] à concrétiser ensuite par les voies de la procédure civile.

121. « *La validité de la règle est une composante de l'effectivité. Mais à la différence de la question de la validité de la règle, qui se résout par oui ou non dans le cadre de l'appréciation de sa légalité par un juge, la question de l'effectivité ne peut être tranchée par l'affirmative ou la négative, en raison de ses composantes complexes et de son caractère graduel.* »[146] Quelle que soit son autorité, une norme juridique ne transforme pas les comportements du public aussi radicalement qu'elle peut bouleverser le paysage juridique. Or, l'objet de ce travail est justement de favoriser la mise en conformité du réel avec l'intention du législateur.

B - L'efficience ou l'efficacité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, des performances difficilement mesurables

122. En métropole, des efforts sont faits en matière d'évaluation des politiques publiques, dont certains plus spécifiquement en ce qui concerne l'évaluation des normes. Si des réflexions[147] sont menées en ce sens localement, aucune évaluation n'a abouti pour l'instant

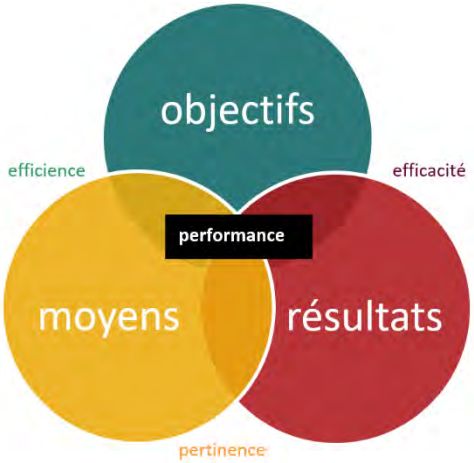

Figure 4 : Logigramme de la performance d'une politique publique, inspiré du modèle de Patrick Gibert.

© Sylvine Aupetit

[144] Par exemple, la réalisation de mesures prescrites par mise en demeure à l'exploitant d'une installations classées pour la protection de l'environnement (articles 250-2 du Code de l'environnement de la province Sud ou 261-2 du Code de l'environnement de la province Nord) ou la remise en état boisé d'un périmètre dont le défrichement a été autorisé à cette condition, après mise en demeure (article 431-13 du Code de l'environnement de la province Sud).

[145] Article 240-11 du Code de l'environnement de la province Sud.

[146] Michel PRIEUR, *Les indicateurs juridiques - Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement* (Institut de la Francophonie pour le Développement Durable, 2018), http://www.ifdd.francophonie.org/media/docs/publications/733_indicateur-juridique_web.pdf. 10 p.

[147] Séverine BLAISE, « Note sur l'évaluation des politiques publiques » (Schéma d'Aménagement et de Développement de la Nouvelle-Calédonie, NC2025, 2014).

à notre connaissance. Or, évaluer permet de s'inscrire dans un cercle vertueux, d'améliorer l'action publique dans diverses dimensions de sa performance : efficacité, efficience et pertinence, selon qu'on considère les objectifs, les résultats ou les moyens[148].

123. Une disposition juridique est elle-même un moyen parmi d'autres de mettre en œuvre une politique publique. La doctrine nationale prône désormais d'en peser en amont l'opportunité. Le Guide de légistique précise en préalable que « *L'édiction d'une norme unilatérale […] doit avant tout avoir pour but de résoudre un problème clairement identifié, et d'atteindre un résultat précisément défini, lorsqu'il est manifeste que des solutions non normatives ne le permettraient pas.* » [149] Aussi, des outils et méthodes sont mis en place pour travailler au préalable sur l'impact des lois ou améliorer la performance des lois de finances[150].

124. Tout comme la politique qu'elle décline, il serait opportun de « *vérifier comment [une disposition juridique] remplit les missions qui lui ont été assignées, en [en] mesurant les résultats […], en mettant en rapport [son] utilité sociale et [son] coût, en étudiant [son] impact.* »[151] Il semble pourtant que l'évaluation des dispositions environnementales soit un projet plus ambitieux que les « simples » dispositions budgétaires.

125. Influencer leur effectivité apparait bien plus accessible que d'influencer leur efficacité ou leur efficience, voire leur pertinence. Les obstacles évidents sont la complexité de l'identification et de la mesure des objectifs (1) ainsi que des moyens et résultats (2).

1 - La difficulté de quantifier ou qualifier des objectifs environnementaux, obstacle à la détermination de l'efficacité du droit de l'environnement

126. « *Le droit de l'environnement est profondément marqué par sa dépendance étroite avec les sciences et la technologie.* »[152] Chaque disposition subit de façon différente sa corrélation aux sciences environnementales et doit surtout faire l'objet d'arbitrages fins entre des enjeux parfois difficilement compatibles. La détermination des « hypothèses causales » - les paramètres qui concourent par exemple à la disparition d'un écosystème ou d'une espèce, ou à une diminution de la qualité des sols, des eaux ou de l'air - et des « hypothèses

---

[148] Patrick GIBERT, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Paris, 1980.

[149] Produit conjointement par le Secrétariat Général du Gouvernement et le Conseil d'Etat, initialement publié par la Documentation Française et depuis 2007 sur le site www.legifrance.gouv.fr.

[150] Guide de légistique, nombreuses circulaires dont les circulaires n°5743/SG du 9 octobre 2014 relative à l'allégement des contraintes normatives applicables aux collectivités territoriales et n°5817/SG du 12 octobre 2015 relative à l'évaluation préalable des normes et qualité du droit, loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. Toutefois, si un Conseil National d'Evaluation des Normes a été créé par la loi de finances rectificative nº 2007-1824 du 25 décembre 2007 et modifié par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013, son objet ne concerne qu'un aspect parcellaire : l'impact technique et financier de la norme élaborée par l'Etat pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics (Article L1212-2 du Code des collectivités territoriales) . Il n'est de toute façon pas appelé à se prononcer pour des dispositions locales.

[151] Pierre BAUBY, « L'évaluation de l'efficacité économique et sociale des services publics », *Revue de l'AITEC*, consulté le 27 juin 2017, http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article346.

[152] PRIEUR, *Précis de droit de l'environnement*, *op.cit,* p.6.

d'intervention »[153] - le levier normatif qui serait le plus efficace pour limiter les effets de la cause identifiée - nécessaire à l'évaluation des politiques est alors une démarche délicate.

127. Les objectifs en sont parfois ambigus, entre régulation de conflits d'usage et promotion de comportements réputés, en l'état des connaissances, environnementalement vertueux. Ils sont en tout cas divers : limiter la pollution atmosphérique[154], diminuer une pression de chasse sur une espèce[155], empêcher la fréquentation d'un lieu[156], interdire l'usage de produits susceptibles de polluer[157], interdire le commerce d'engins permettant des prélèvements massifs[158], …

a - Un premier défi : modéliser des perspectives d'évolutions du vivant, élément fondamental du patrimoine naturel

128. Les objectifs de certaines normes sont aisément chiffrables et mesurables, comme par exemple, les obligations de résultats quant à des quantités d'une substance présentes dans un produit donné : les boues d'épandage[159], les rejets aqueux d'une installation classée[160]... On considère en effet que, vu les volumes de tels produits susceptibles d'être présents dans le milieu naturel et vue la capacité prêtée au milieu à l'absorber ou le seuil de dangerosité connu, tel taux de telle substance dans la nature est réputé acceptable.

129. D'autres normes fixent des conditions réputées donner les moyens de préserver une ressource, par exemple l'interdiction de certains engins de pêche ou de chasse, l'instauration de périodes de pêche ou de chasse, la détermination d'aires protégées ou la limitation des surfaces dont le défrichement ne nécessite aucune procédure. Les bornes sont écologiquement plus fines à justifier, pour plusieurs raisons.

130. En premier lieu, l'état de la ressource qu'on entend préserver n'est pas forcément identifiable de façon suffisamment précise. Selon les espèces et leur occupation de l'espace ou leur discrétion, il peut être possible de déterminer leur occurrence sur un territoire mais

---

[153] Frédéric VARONE et Christophe MAGDALIJNS, « L'évaluation des politiques publiques en Belgique : théorie, pratiques et défis », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2000, nº 1, pp.55-84.

[154] Par exemple, la délibération n° 219 du 11 janvier 2017 relative à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

[155] Par exemple, parmi de nombreux autres, l'article 334-3 du Code de l'environnement de la province Nord.

[156] Par exemple, parmi de nombreux autres, l'article 211-9 du Code de l'environnement de la province Sud.

[157] Par exemple, parmi de nombreux autres, l'article 434-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[158] Par exemple, parmi de nombreux autres, l'article 341-7 du Code de l'environnement de la province Nord.

[159] Par exemple, parmi de nombreux autres, la délibération n° 2015-206/BPN du 14 août 2015 fixant les prescriptions techniques relatives aux épandages de fumiers et purins, lisiers, composts et eaux de process produits dans des installations classées relevant des rubriques 2101, 2102, 2110, 2111, 2120, 2130-1, 2140, 2780, 2781 et 2782 et des boues issues d'installations de traitement des eaux résiduaires relevant des rubriques 2750, 2751, 2752 et 2753.

[160] Par exemple, parmi de nombreux autres, l'arrêté modifié n° 1284-2008/PS du 9 septembre 2008 autorisant la SARL ferme de la Coulée à exploiter un élevage de poussins, poulettes et poules pondeuses et une usine de préparation et de conditionnement des œufs (p.8281).

impossible de les décompter. Par exemple, les roussettes[161] sont extrêmement mobiles et leurs déplacements sont difficiles à cerner. Elles peuvent se déplacer sur des distances très longues, en vols de plusieurs centaines d'individus ou isolément, de façon erratique (du moins en apparence). Elles peuvent nicher dans plusieurs campements différents. Aucun mode de calcul précis de leur population n'a pu être arrêté scientifiquement à ce jour. Tout au mieux, les scientifiques peuvent-ils pu s'accorder sur une diminution visible des stocks.

Autre exemple, certains scinques endémiques peuvent semer des indices permettant de constater leur passage à un endroit et à un moment donné. On ne saurait les compter qu'en les piégeant, or les modes de piégeages leur sont *a priori* fatals.

Enfin, les écosystèmes d'intérêt patrimonial sont difficilement cartographiés, à quelque moment que ce soit, du fait du manque de protocole standardisé juridiquement pour le décompte ou d'identification des spécimens.

131. En second lieu, il n'existe pas forcément de modèle permettant *a priori* de prédire que telle modification emporterait telle conséquence, encore moins de manière chiffrée. Les paramètres susceptibles d'affecter l'évolution d'une population (différentes modalités de reproduction, différentes espèces susceptibles de contribuer à la reproduction, différentes sources de vulnérabilité, d'infertilité…) sont si nombreux et variables qu'il est difficile d'anticiper l'évolution de sa population.

Le bon sens amène *a priori* à penser que d'empêcher la chasse de telle espèce pendant la gestation favorise sa préservation. Rien ne garantit toutefois que les stocks d'espèces ne connaissent pas une évolution plus favorable en déterminant une autre période d'interdiction : allaitement, premiers envols...

A l'inverse, le cerf[162] est en Nouvelle-Calédonie une espèce nuisible et envahissante. Il semblerait donc cohérent de faire tomber toutes les barrières à leur prélèvement. Cependant, il a été constaté que, si l'abattage massif des faons et des biches engendre une baisse des effectifs à long terme, celui des gros mâles provoque un sursaut de reproduction. Une diminution trop nette des effectifs de cerfs par rapport aux biches et faons génèrerait, à moyen et long termes, une augmentation des effectifs du groupe.

132. S'agissant du vivant, trop de paramètres sont en général susceptibles d'influencer une évolution pour qu'on puisse prétendre étayer scientifiquement et incontestablement un choix[163].

133. Enfin, les administrations peinent encore à chercher à évaluer sociologiquement combien ce que prévoit un texte est susceptible d'être traduit dans les faits.

---

[161] *Pteropus ornatus ornatus.*

[162] *Cervus timorensis rusa.* De façon plus globale, lorsque des études et connaissances scientifiques permettent d'établir des modèles de dynamiques de populations d'une espèce, il est possible d'évaluer ex-ante l'effet d'une mesure de gestion. Ces modélisations ne sont néanmoins disponibles que pour un petit nombre d'espèces objet d'intérêts particuliers (ex : stocks de thons, comme dans la thèse de Teja Arief Wibawa, *Modélisation globale et régionale de la dynamique de population du thon obèse de l'océan Indien avec le modèle SEAPODYM*, soutenue à Toulouse en 2017). L'établissement du modèle et le suivi de l'état ressources impose de lourds moyens.

[163] Des recherches sont menées pour chiffrer des indicateurs de performance environnementale, sans qu'on puisse en retirer, en l'état, d'indicateurs de l'efficacité d'une disposition. Par exemple : https://epi.envirocenter.yale.edu/.

b - Un deuxième défi : déterminer les conditions propres à conjuguer les intérêts des générations actuelles et futures

134. Les dispositions sont donc établies au vu de standards déterminés aussi scientifiquement que possible, avec les données disponibles, et aussi précisément que possible. Elles n'en prêtent toutefois pas moins à débat.

135. Les enjeux à pondérer sont, de façon caricaturale, la protection de l'environnement - et par effet domino de la santé humaine - et les contraintes dans l'immédiat pour les opérateurs économiques - et par effet domino pour l'emploi. Le curseur est délicat à déterminer, d'autant plus que différentes échelles de temps sont en jeu, rarement superposables aux durées des mandats électoraux.

136. La Charte de l'environnement[164] fixe, notamment, trois impératifs. Elle appelle en effet, en premier lieu, à prendre les mesures nécessaires pour permettre la réalisation du « *droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Elle implique aussi que les normes doivent servir le principe de prévention des atteintes à l'environnement que le juge a lu à son troisième article[165]. Elle pose enfin explicitement le principe de précaution en vertu duquel la norme doit contribuer à « *se prémunir même contre l'incertain* »[166].

137. Toutefois, la marge locale reste large, certains positionnements peuvent peiner à s'imposer naturellement, en amont comme en aval de l'adoption de dispositions environnementales.

138. Certes, de plus en plus de données scientifiques fiables sur l'état de l'environnement ou les conditions propres à le maintenir ou l'améliorer[167] permettent d'étayer des décisions publiques ayant une incidence environnementale. Il serait néanmoins utopique et vain de considérer que des paramètres isolés suffisent à légitimer des prescriptions juridiques.

139. Par exemple, lors de l'élaboration du Code de l'environnement de la province Sud, avait été constatée la nécessité, parmi d'autres, de contenir les atteintes à la biodiversité causées par les destructions difficilement réversibles du couvert végétal : défrichements, décapages ou remblais. Pour autant, il était délicat de déterminer un seuil à partir duquel des contraintes juridiques devraient s'appliquer. Un texte vieux d'un siècle, interdisant de déboiser ou défricher certains périmètres exposés au risque d'érosion[168] a été exhumé pour

---

[164] Constitutionnalisée par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

[165] CC, Décision 2011-116 QPC, 8 avril 2011 et CE, 8 juin 2012, *Association France Nature Environnement*, n° 359570 et CE, Ass., 12 avr. 2013, *Association coordination interrégionale Stop THT*, n° 342409.

[166] Laurence BAGHESTANI-PERREY, « Le principe de précaution : nouveau principe fondamental régissant les rapports entre le droit et la science », *Recueil Dalloz*, 1999, 457.

[167] Par exemple, à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, les thèses récentes ou en cours de Charles Gonson sur le développement de modèles d'aide à la gestion, de Yawiya Ititiaty sur la dispersion en lien avec la dynamique des écosystèmes restaurés, d'Alexandre Bourles sur le rôle des bactéries dans la restauration écologique des milieux dégradés en Nouvelle-Calédonie, de Tom Biscere sur la réponse de coraux sclératinaires à la pollution et à l'acidification des océans…

[168] Décret n°405 du 18 mars 1910 sur le régime forestier en Nouvelle-Calédonie : « *le versant des montagnes et coteaux présentant un angle de 30° et au-dessus, les crêtes et sommets sur une largeur de 20 mètres le long de la ligne de partage des eaux, sauf pour l'établissement d'hôtel ou de*

l'occasion. Cet instrument avait été adopté en 1910 suite au constat que « *les forêts de la colonie […] étaient l'objet de nombreuses déprédation que la réglementation [d'alors était] impuissante à réprimer* »[169]. Il a fait office de cheval de Troie pour assoir la crédibilité de critères à partir desquels des déclarations ou autorisations préalables étaient nécessaires.

140. Par ailleurs, les normes une fois adoptées font encore l'objet de questionnements. Bien que cet exemple concerne plus directement la santé que l'environnement, les pesticides, en Nouvelle-Calédonie, font l'objet de normes régulièrement portées devant les tribunaux[170].

141. Cette solitude de l'administration en tant qu'auteur du droit de l'environnement serait vraisemblablement moindre si les besoins et compétences d'usage des différents acteurs touchés par une disposition étaient formellement pris en considération préalablement à son adoption.

142. On postule ici la pertinence des données scientifiques disponibles. C'est la détermination du juste milieu entre les attentes des différents protagonistes, pondéré à la lumière des principes de prévention et de précaution, qui rend délicate et volatile l'affectation d'objectifs Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes et Temporellement définis (SMART). Or, « *Une règle de droit est considérée comme […] efficace, […] si elle est utile socialement en atteignant l'objectif qu'elle s'est fixé. Il s'agit de l'impact d'une règle sur la société. Cela signifie qu'elle doit contribuer à atteindre un résultat qui se situe à l'extérieur du système juridique.* »[171]

143. Faute d'objectifs SMART, il est inenvisageable de chercher à déterminer s'ils sont atteints. Quand bien même ces objectifs seraient affichés par les autorités locales qui adoptent les différentes dispositions composant le droit de l'environnement, il resterait d'ailleurs à établir la causalité entre l'adoption de la disposition et l'atteinte de ces objectifs.

144. C'est pourquoi ce travail ne traite pas de l'« efficacité » du droit de l'environnement applicable en Nouvelle-Calédonie.

2 - L'absence d'évaluation formelle des moyens et des résultats des dispositions environnementales en Nouvelle-Calédonie

145. Il est difficilement envisageable de distinguer, parmi les diverses actions mises en œuvre en faveur d'une politique publique, les moyens spécifiquement mis en œuvre pour concrétiser une disposition ayant une incidence environnementale (a), tout comme il est délicat d'en mesurer l'effet propre (b).

a - La complexité de la détermination des moyens affectés

146. Les normes sont elles-mêmes un des moyens concourant à la réalisation d'une politique publique. Parallèlement, l'objectif de chaque norme peut être multiple. Il est délicat de se prononcer sur l'importance des moyens affectés spécifiquement à la mise en œuvre

---

sanatorium, […] les bords des rivières, ravins et ruisseaux sur une largeur de 10 mètres pour chaque rive ».

[169] Rapport au président de la République Française du 18 mars 1910 concernant le décret sur le régime forestier en Nouvelle-Calédonie.

[170] Par exemple, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris n° 13PA04101.

[171] Michel PRIEUR, *Les indicateurs juridiques - Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement, op.cit*. 11p.

des normes environnementales. En outre, certaines ressources utilisées en faveur de la mise en œuvre de dispositions environnementale servent aussi d'autres fins.

147. Il en est ainsi des ressources financières, bien qu'elles soient *a priori* les plus faciles à calculer. Les budgets affectés au chapitre « environnement » par une collectivité ne servent pas tous directement la pérennité du patrimoine naturel. Ils sont souvent confondus avec ceux affectés aux aménagements[172]. *A fortiori*, ceux qui sont alloués à l'environnement ne visent pas forcément la mise en œuvre d'une disposition juridique.

148. Il en est ainsi aussi des ressources humaines. Le fait qu'une direction s'intitule « environnement » ne fait pas de tous ses agents des personnes dédiées exclusivement à la protection ou à la gestion de l'environnement. Le traitement d'un agent d'accueil d'un espace naturel peut par exemple relever des fonds affectés à l'environnement comme aux activités touristiques et de loisirs. Plus précisément, si les acteurs exclusivement affectés à l'environnement pouvaient être inventoriés, les équivalents-temps-plein dédiés spécifiquement à l'application du droit seraient compliqués à calculer. Par exemple, le travail des agents assermentés - qui œuvrent sur le terrain au contrôle mais aussi à l'information sur l'environnement et la réglementation environnementale ainsi qu'à la détermination de l'état de l'environnement - ne peut pas non plus être considéré comme exclusivement dédié à l'application de la norme bien qu'il soit entièrement consacré à la protection de la nature.

149. Par ailleurs, l'environnement est une matière de prédilection pour le bénévolat : il est impossible de comptabiliser les actions des acteurs de la société civile qui agissent spontanément, sans bénéficier d'aucune subvention et sans aucune traçabilité.

150. Enfin, la norme elle-même peut servir différents objectifs et plusieurs normes peuvent concourir au même objectif. La réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, par exemple, sert bien entendu l'objectif de protection de l'environnement, mais elle contribue aussi très largement à la sécurité des employés de ces installations et à celle de leur voisinage. La transversalité de l'environnement et le manque de visibilité sur ce que les autorités locales considèrent en relever nuisent à l'identification des moyens qui y sont affectés.

151. Bien que la réflexion puisse faire l'objet d'un travail passionnant et servir la matière, la pertinence des moyens affectés à la protection de l'environnement et en particulier à l'application des normes touchant le patrimoine naturel n'ont pas forcément leur place dans une thèse en droit.

b - Les obstacles à la mesure des résultats de l'adoption d'une disposition environnementale

152. Evaluer les effets propres d'une disposition ayant une incidence environnementale peut aussi être délicat.

153. En ce qui concerne les dispositions fixant des résultats à atteindre, le contrôle du respect de la norme consiste justement à s'assurer de l'atteinte des résultats qu'elle appelle.

---

[172] Par exemple, le budget primitif de la province Sud en 2014, adopté par délibération n° 42-2013/APS du 19 décembre 2013 relative au budget de la province Sud pour l'exercice 2014, qui associe environnement et aménagement dans la fonction 7.

Cette atteinte est *a priori* facilement vérifiable, si tant est que des agents de contrôle puissent accéder en temps voulu à l'ensemble des éléments à vérifier[173] : qualité des rejets, des eaux, de l'air… Cela implique d'une part des effectifs de police de l'environnement dûment équipés, formés, assermentés et commissionnés et d'autre part une procédure pénale adaptée au contexte sociologique, juridique et environnemental néo-calédonien.

154. En ce qui concerne les normes établissant des conditions réputées propres à protéger le patrimoine naturel, vérifier l'atteinte de résultats est plus ambitieux. D'une part, comme évoqué précédemment, la caractérisation de l'état de référence d'un milieu ou d'une population est soumise à des contingences scientifiques rendant sa fiabilité incertaine. Cette même caractérisation au moment d'une éventuelle évaluation des résultats est tout aussi délicate.

155. En outre, quand bien même on disposerait de chiffres dont la fiabilité serait mesurable, par exemple une estimation à 10% près de l'effectif d'une espèce, à une date témoin et à la date d'évaluation, rien ne permet de considérer en toute rigueur que l'évolution constatée est exclusivement imputable à l'existence de la norme. Tous les paramètres susceptibles d'influencer un effectif d'espèce par exemple ou sa répartition géographique ne sont pas forcément connus ni appréciables.

A l'inverse, il est par exemple aisé de déterminer le taux de production énergétique décarbonée, encouragée par des dispositions fiscales ou tarifaires avantageuses pour les producteurs.

156. L'évaluation peut enfin, même lorsque l'outil est conçu en ce sens, notamment par la détermination d'indicateurs de suivi, ne pas être mise en œuvre de façon optimale. Ainsi, certaines aires protégées font l'objet de plans de gestion[174] dont la version initiale[175] de la réglementation applicable en province Sud prévoyait qu'ils soient évalués tous les ans. Après trois modifications, et en absence de toute évaluation menée conformément au texte de 2009, il est finalement renvoyé, depuis 2015[176], à « *une évaluation dont les conditions de mise en œuvre et de suivi sont fixées par le Bureau de l'Assemblée de province.* » Cette fixation n'a pas été faite à ce jour. Aussi, un projet d'évaluation du Code de l'environnement de la province Sud avait été esquissé en 2014, puis abandonné[177].

157. A ce jour, si des collectivités commencent à mettre en place des inspections des politiques publiques[178], aucune évaluation n'a été rendue publique en Nouvelle-Calédonie en matière environnementale. Une telle publication implique en effet, outre l'allocation de temps et de moyens humains importants, une réelle culture de l'évaluation.

---

[173] Le Dieselgate a souligné combien les mesures peuvent être travesties.

[174] Un plan de gestion peut se présenter comme un tableau établissant notamment des objectifs, des indicateurs d'atteinte de ces objectifs et affectant aux différents partenaires le suivi de ces indicateurs.

[175] Article 211-4 du Code de l'environnement de la province Sud dans sa version issue de la délibération 25-2009 du 20 mars 2009 relative au Code de l'environnement de la province Sud.

[176] Délibération n° 17-2015/APS du 26 juin 2015 portant diverses modifications du Code de l'environnement de la province Sud.

[177] Elément connu en tant qu'agent en charge du Code de l'environnement de la province Sud de 2007 à 2015.

[178] Par exemple, la délibération n° 21-2012/APS du 31 juillet 2012 portant organisation et fonctionnement du secrétariat général et de l'administration de la province Sud.

158. A titre de comparaison, en Métropole, corrélativement au développement du Nouveau Management Public[179], des résultats sont visibles en la matière. Depuis octobre 2012[180], un Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique est aussi à l'œuvre auprès du Premier Ministre. Il mène les évaluations des politiques publiques de l'Etat, parmi lesquelles celle de la politique de l'eau[181] ou de la police de l'environnement[182]. Une littérature très abondante souligne la difficulté de l'exercice mais aussi son intérêt[183].

159. Traiter de la validité juridique de la norme et du levier fantastique que pourrait constituer l'évaluation de la performance des dispositions relatives au patrimoine naturel applicables en Nouvelle-Calédonie pourrait influencer très positivement la contribution du droit à la mise en œuvre des politiques environnementales[184]. Néanmoins, dans une perspective strictement juridique, il semble approprié de renoncer à une analyse de performance mettant en balance les objectifs, le contenu et les résultats de dispositions juridiques environnementales locales. Il semble une ambition plus raisonnable et déjà très bénéfique à la bonne mise en œuvre des politiques publiques environnementales que de chercher à traduire en fait le langage juridique.

§ 2 - Une meilleure effectivité du droit de l'environnement néo-calédonien, un pas vers le succès des politiques publiques environnementales

160. Quelle que soit l'ambition des autorités compétentes en ce qui concerne la pérennité du patrimoine naturel, le droit de l'environnement est réputé la servir. Parvenir à faire ajuster les comportements aux prescriptions du droit de l'environnement favoriserait donc mécaniquement l'atteinte des ambitions. C'est l'objet de ce travail de recherche que de concourir à cet ajustement, à cette effectivité, qui donne au droit tout son sens (A), en développant deux pistes de réflexion susceptibles d'y concourir (B).

A - Le droit de l'environnement néo-calédonien, un droit qui se doit d'être effectif par essence et par vocation

161. On considère ici l'effectivité d'une disposition comme le « *degré d'influence qu'exerce la norme juridique sur les faits au regard de sa propre finalité* »[185]. Elle semble aller de soi, car le droit ne saurait être entendu comme un verbe sans consistance. Par essence, il influence les comportements (1). En particulier, le droit de l'environnement n'a été conçu que pour pallier des effets négatifs sur l'environnement du fonctionnement actuel de nos sociétés : il a vocation à faire évoluer les comportements (2).

---

[179] B. Guy PETERS, « Nouveau management public (New public management) », in *Dictionnaire des politiques publiques*, vol. 3e éd., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010, pp.398‑404, https://www-cairn-info.proxy.univ-nc.nc/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724611755-p-398.htm.

[180] Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique abrogé par le décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

[181] http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/epp/rapport_politique_de_l_eau.pdf.

[182] http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/epp/epp_police-environnement_rapport.pdf.

[183] Par exemple les travaux du CREDOC, de la Société Française d'Evaluation…

[184] Si tant est que des conséquences soient tirées de ces mesures.

[185] Julien BETAILLE, « Répression et effectivité de la norme environnementale », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2014, nºHS, pp.47‑59.

1 - L'effectivité, raison d'être du droit

162. Jacques Commaille estime que « *le souci d'effectivité du droit marque une rupture avec les conceptions dogmatiques suivant lesquelles la validité du droit réside plus en lui-même, dans la logique de sa propre construction, qu'elle ne résulte de sa réalisation sociale* »[186]. En effet, « *Jusqu'alors, l'effectivité du droit n'était étudiée que par les philosophes du droit ou les théoriciens du droit qui se posaient la question fondamentale : à quoi sert le droit ?* »[187]

163. La valeur intrinsèque de l'édiction de la norme ne doit pas être méprisée. Formuler une norme juridique revient à décliner un point de vue de l'autorité sur l'ordre public, une représentation des attentes de la société. Or, « *il existe un pouvoir d'agir sur le réel en agissant sur la représentation du réel.* »[188] En cela, la simple formulation d'une disposition de droit de l'environnement connait donc un écho, par principe, dans les comportements.

> *« Des règles bien qu'inappliquées ou mal appliquées peuvent être quand même utiles, ne serait-ce que du fait de leur existence par rapport à des hypothèses d'inexistence. C'est alors leur « degré » d'effectivité ou d'ineffectivité qui est en cause. Même partiellement ineffectives, les règles de droit constituent un socle de l'État de droit et jouent un rôle moral de garde-fou ayant toujours vocation à être utilisé. Des règles ineffectives peuvent contribuer à jouer un rôle symbolique et remplir certaines fonctions sociales. »*[189]

164. L'intégration d'une disposition dans l'ordre juridique ne constitue que le premier pallier de son effectivité. Degré d'influence sur les faits, l'effectivité de la norme ne saurait être absolue que lorsque les comportements appelés par la norme juridique applicable et les comportements adoptés par ses destinataires sont parfaitement superposables. Si une telle superposition semble souvent escomptée, résultat d'un pouvoir incantatoire parfois prêté au droit, elle n'est pourtant pas toujours vérifiée[190].

165. « *Se sentir obligé et avoir une obligation sont des choses différentes, bien qu'elles soient souvent concomitantes. Les identifier constituerait une façon erronée d'interpréter, en*

---

[186] Jacques COMMAILLE, « Effectivité », in *Dictionnaire de la culture juridique* (Lamy, PUF, 2003).

[187] Michel PRIEUR, *Les indicateurs juridiques - Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, *op.cit,* p.1.

[188] Jacques COMMAILLE, « Effectivité », *op.cit,* p.585

[189] Michel PRIEUR, *Les indicateurs juridiques - Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, *op.cit,* p.15.

[190] Ainsi, parmi de très nombreux exemples, les données scientifiques disponibles en 2007 quant aux effectifs de tortues marines étaient déjà alarmantes et appelaient à l'arrêt de toute atteinte à ces espèces. Les dispositions en vigueur localement en la matière (Délibération n° 17 du 16 juillet 1985 portant réglementation de la capture et de la commercialisation des tortues marines, en province Iles, délibération n° 63-2006/APN du 14 avril 2006 portant sur la fermeture de la pêche aux tortues marines, en province Nord, et délibération n° 20-2006/APS du 13 juin 2006 relative à la protection des tortues marines, en province Sud) prévoyaient pourtant des possibilités de prélèvements, notamment à des fins coutumières. Des juristes et des scientifiques, y compris parmi les effectifs des provinces, lors de l'élaboration des Codes de l'environnement considéraient que « *les mesures de protection intégrale des tortues applicables en métropole, dans les départements d'outre-mer et dans une moindre mesure en Polynésie française [auraient été] nettement plus pertinentes »* (Lucile STAHL, *Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer*, *op.cit,* p.294). Pourtant, si une telle symétrie existait, tribunaux et prisons seraient moins fréquentés.

termes de sentiments psychologiques, l'important aspect interne des règles ».[191] Ce constat s'impose particulièrement dans un domaine qui touche au quotidien des gens, à des ressources financières ou naturelle, à des passions voire à des valeurs fondamentales - comme l'environnement.

C'est, d'ailleurs, ce que déplorait Lucile Stahl après l'adoption des Codes de l'environnement sur la Grande-Terre: « *Malgré [de] récentes améliorations [du corpus normatif], au demeurant inégales dans leurs concepts et leurs effets, la réalité demeure navrante de destructions de mangroves et d'espèces animales endémiques, indigènes ou patrimoniales, de pollutions diverses, de grignotage de l'espace naturel et de réduction des habitats pour les besoins de l'agriculture, de l'urbanisme ou de l'exploitation minière. Si les défaillances conceptuelles et pratiques du droit expliquent en partie cet état de fait, elles ne sauraient être les seules responsables. […] Ainsi, […], le droit n'est pas réellement en mesure de conduire un changement profond des mentalités ou de remettre en question le choix d'un mode de développement économique néolibéral*.» [192]

166. Le droit n'est donc pas une fin en soi. Il n'a de sens qu'en ce qu'il influence les comportements dans la direction appelée par l'autorité publique. La posture revendiquée ici est celle où « *l'on considère que la réalisation du droit s'effectue non dans l'idée, mais dans les faits, alors le droit doit être évalué par rapport aux faits, et entre ainsi dans le mouvement de l'évolution sociale*. »[193]

167. En particulier, le droit de l'environnement, comme évoqué précédemment, est un des « *facteurs essentiels conditionnant nécessairement les résultats de la politique environnementale.* »[194]

168. Dans le contexte particulier de la Nouvelle-Calédonie, terre de rencontre plus ou moins harmonieuse entre droit occidental et droit coutumier kanak, il semble indispensable de souligner que le modèle pyramidal qui structure traditionnellement le droit depuis sa formulation par Kelsen peut être mis à l'épreuve du modèle du réseau[195]. « *Ce dernier concept se caractérise par une structure ouverte complexe, composée d'éléments en interconnexion, [où] la verticalité rassurante de la hiérarchie pyramidale, qui renvoie à la réglementation par le Gouvernement étatique, aurait ainsi tendance à s'effacer derrière l'horizontalité complexifiée du réseau, faite d'une régulation et d'une « gouvernance » au sein de laquelle interviennent de nombreux acteurs de la vie sociale, étatiques, para-étatiques ou non étatiques. »* [196]

169. Selon cette approche,

> *« La validité doit en effet être comprise comme plurielle, dans la mesure où elle peut être envisagée formellement (par rapport au seul système de droit positif de*

---

[191] Herbert HART, *Le concept de droit*, *op.cit,* p.108.

[192] Lucile STAHL, « Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer », *op.cit,* p.514.

[193] Pierre LASCOUMES et Evelyne SERVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société*, 1986, n°2, pp.101‑24, https://doi.org/10.3406/dreso.1986.902. p.102.

[194] Michel PRIEUR, *Les indicateurs juridiques - Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnemen*t, *op.cit,* 2p.

[195] François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit,* Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2002).

[196] CORTEN, « Recension. De la pyramide au réseau ? », *op.cit,* p.2.

référence), mais aussi sur un plan axiologique (par rapport cette fois à des systèmes éthiques ou moraux non formalisés juridiquement) ou sur celui de l'effectivité de la norme envisagée (le jugement étant ici opéré en termes d'efficacité sociale).
Ces trois dimensions peuvent d'ailleurs être symbolisées par trois cercles sécants (légalité, légitimité et effectivité) qui laissent entrevoir de multiples combinaisons attestant du caractère à la fois non nécessairement hiérarchisé et graduel de la validité. Dans cette perspective, le raisonnement juridique ne peut être réduit à une interprétation déclarative de la volonté du législateur, mais doit plutôt être compris comme un jeu associant libre inventivité et nécessité de motiver ses choix par référence aux règles du jeu admises par les protagonistes. »[197]

170. Poursuivre l'objectif d'effectivité du droit de l'environnement impose donc, localement, de tenir compte de la nature plurielle de la société néo-calédonienne et, par effet domino, des systèmes normatifs reconnus. Le défi est important, d'autant plus qu'il est indispensable de le remporter.

2 - Un droit de l'environnement effectif, un impératif pour les générations présentes et futures

171. Le droit de l'environnement néo-calédonien a remporté pour première victoire d'exister. Pourtant, il ne saurait se satisfaire d'être. « *Devenu un droit adulte, le droit de l'environnement doit justifier son existence, à la fois quant à son efficacité et à son effectivité.* »[198] Faire évoluer le droit de l'environnement néo-calédonien ne doit pas le rendre obèse mais plus pertinent, plus à-même de permettre aux populations actuelles et futures de satisfaire leurs besoins.

172. Cette étude cherche à y contribuer en favorisant son « *adéquation avec des comportements sociaux* »[199]. Evidemment, l'idée n'est pas d'amener le droit à décrire le réel mais de l'y ancrer pour mieux amener le réel dans le sillage de ce qu'il prescrit.

173. Evaluer l'effectivité du droit de l'environnement néo-calédonien reviendrait *in fine* à mesurer « *les écarts éventuels entre les normes juridiques et la réalité sociale qu'elles sont censées régir, entre le Droit et l'expérience*. »[200] Or, « *l'effectivité des règles de droit dépend de nombreux facteurs, juridiques et extra-juridiques, comme le contexte économique, politique, écologiques, scientifique, etc…* »[201] Il apparait même que « *l'étude de l'effectivité des normes juridiques relève bien davantage de la sociologie que du droit.* »[202] Cette réflexion ne pourrait être exploitée pleinement sans être articulée avec d'autres sciences sociales.

---

[197] Olivier CORTEN, *op.cit,* p.4.
[198] Michel PRIEUR, *Les indicateurs juridiques - Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, *op.cit,* p.15.
[199] Jacques COMMAILLE, « Effectivité », *op.cit*.
[200] *Ibid.*
[201] Marie-Anne COHENDET, « Les effets de la réforme », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2003, n°HS, pp.51-68, https://doi.org/10.3406/rjenv.2003.4099. Citée par BETAILLE, « Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement », p.30.
[202] Julien BETAILLE, « Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement », *op.cit,* p.31.

174. Le fait est que le droit de l'environnement a vocation à contribuer significativement à l'atteinte des objectifs des politiques publiques en matière de pérennité du patrimoine naturel, dont il est établi qu'il est vital pour les générations présentes et futures.

Plus globalement, la vocation du droit de l'environnement en fait un atout fondamental dans la poursuite de plusieurs des dix-sept objectifs de développement durable proposés par l'ONU, notamment :

- l'accès à l'eau salubre et assainissement,
- le recours aux énergies renouvelables,
- des villes et communautés durables,
- une consommation responsable,
- la lutte contre le réchauffement climatique,
- la protection de la faune et de la flore aquatiques
- la protection de la faune et de la flore terrestre.

175. Lorsque Michel Prieur établit des indicateurs d'effectivité du droit de l'environnement, il souligne d'ailleurs qu'aux questionnements juridiques doivent s'ajouter des éléments non juridiques permettant d'apprécier « *les obstacles sociopolitiques à la mise en œuvre des normes, tant il est vrai que le droit ne peut être évalué isolément hors du contexte sociétal. […] En effet, l'effectivité de la règle a nécessairement une dimension culturelle et géopolitique.* »[203] L'effectivité du droit de l'environnement ne se perçoit pas depuis la chaire mais dans le siècle.

176. Matière juridique, le droit de l'environnement soulève et sert des enjeux humains et écologiques immenses, qui le dépassent très largement. Les réalités qu'il doit influencer, *in fine*, ne sont pas négociables. Elles sont physiques ; elles sont biologiques ; elles conditionnent la vie, y compris la vie humaine. Ceci interdit tout amateurisme en ce qui concerne son ambition, mais aussi son effectivité. C'est précisément l'objet de cette étude que de contribuer à la « *réalisation sociale* »[204] du Droit.

177. Symétriquement, la qualité et la cohérence du droit que les collectivités produisent ne peuvent suffire à atteindre leurs ambitions en matière de pérennité du patrimoine naturel. Elles doivent recourir à un panel complet de leviers en faveur de l'évolution des comportements, notamment l'éducation au développement durable. Pourtant,

> « *Le droit est peut-être une mauvaise solution pour sauver l'environnement, mais il n'en existe pas d'autres ! L'économie et la politique ne suffisent pas. Le droit suppose une norme et une sanction. En l'espèce, la sanction ne viendra pas de l'homme mais du monde.* »[205]

B - Un droit de l'environnement néo-calédonien plus effectif en agissant sur deux paramètres

178. La publication de dispositions environnementales au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie n'emporte pas, comme sous l'effet d'un envoûtement, d'ajustement immédiat et parfait de tous les comportements à ce qu'elles préconisent. A la vérité, il n'est d'ailleurs pas escompté que quelque action que ce soit rende possible un tel ajustement. Le simple fait que

---

[203] Michel PRIEUR, *Les indicateurs juridiques - Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, *op.cit,* p.9.

[204] Jacques COMMAILLE, « Effectivité », *op.cit*.

[205] Michel SERRES, « Le droit peut sauver la nature », *Pouvoirs*, 2008/4, n° 127, pp.5-12.

la norme juridique devienne norme sociale serait déjà un aboutissement. Puisqu'il est question de degré, la victoire serait d'atteindre un taux de superposition des comportements prescrits et observés estimé satisfaisant, et vraisemblablement distinct selon les matières considérées.

179. Pourtant, l'exercice de l'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie n'a jamais été fait (1). Faute de données fiables, il est néanmoins postulé que deux paramètres sont susceptibles de l'influencer favorablement (2).

1 - L'absence d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie

180. Comme évoqué précédemment, la culture de l'évaluation n'est pas réellement développée en Nouvelle-Calédonie. Pourtant, évaluer l'effectivité du droit de l'environnement applicable localement serait des plus utiles. La démarche serait en outre facilitée par la publication récente d'un ouvrage proposant des indicateurs juridiques de l'effectivité du droit de l'environnement[206].

> *« Il est évident que les indicateurs juridiques ne sont pas une solution miracle pour combler les déficits d'application du droit de l'environnement qui sont, hélas, à des degrés divers, le lot commun de tous les pays du monde. Mais ils doivent être considérés comme un moyen d'obtenir plusieurs effets :*
> - *rendre lisibles et visibles pour tous la place et le rôle du droit dans les politiques environnementales.*
> - *démontrer l'utilité du droit de l'environnement à l'heure de sa mise en cause.*
> - *évaluer, selon des indicateurs pertinents, de façon quantitative ou qualitative, le respect du droit de l'environnement.*
> - *donner au public une vision concrète de l'application effective du droit de l'environnement existant.*
> - *fournir aux décideurs politiques, parlements et Gouvernements, des éléments d'appréciation sur l'application effective des conventions internationales et des lois nationales sur l'environnement en vue de la préparation de réformes.*
> - *permettre ultérieurement d'agréger les résultats des indicateurs juridiques avec des indicateurs scientifiques pour évaluer l'efficacité des politiques d'environnement, c'est-à-dire l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints.*
>
> *Ces plus-values tirées de la création d'indicateurs juridiques mesurant l'effectivité du droit de l'environnement seront d'autant plus appréciées que le coût de la non-application du droit existant est considérable. On a évalué ce coût au sein de l'Union européenne à 50 milliards d'euros par an ! »*[207]

181. On ne dispose certes pas d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement néo-calédonien. Néanmoins, il est évident qu'il est inégalement effectif.

Les inégalités portent en premier lieu sur l'existence ou non de dispositions. Les Codes de l'environnement sont hétérogènes d'une province à l'autre, et pour ce qui relève de la

---

[206] Michel PRIEUR, *Les indicateurs juridiques - Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement, op.cit*. Bien que cet ouvrage concerne en premier lieu le continent africain, de nombreux éléments peuvent être adaptés au contexte local.
[207] *Ibid.*p.4.

Nouvelle-Calédonie, les plastiques à usage unique sont bannis alors que rien d'encadre les taux de soufre dans le fuel des paquebots à quai.

Les inégalités viennent ensuite des moyens humains et logistiques affectés, notamment les effectifs d'agents assermentés, bien que plusieurs paramètres soient à même de pondérer les chiffres comparés.

182. Les efforts à fournir sont donc vraisemblablement disparates selon les lieux et les matières. La seule certitude est que chaque disposition du droit de l'environnement néo-calédonien ne peut s'imposer comme une référence privilégiée qu'à la condition que ses auteurs s'en donnent réellement les moyens.

2 - Les pistes d'amélioration pressenties pour favoriser l'effectivité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie

183. Une réflexion doit donc porter sur l'amélioration possible du rapport entre les normes primaires, qui « *prescrivent à des êtres humains d'accomplir ou de s'abstenir de certains comportements, qu'ils le veuillent ou non* »[208] et les comportements adoptés par ces êtres humains. L'option retenue est de travailler sur les règles « *en un sens parasitaires ou secondaires par rapport aux premières, [qui visent à] introduire de nouvelles règles de type primaire, en abroger ou en modifier d'anciennes, ou, de différentes façons, déterminer leur incidence ou contrôler leur mise en œuvre.* »[209]

184. Il apparait en effet très clairement qu'une norme environnementale qui prescrit un comportement novateur ne s'impose à son public que s'il la considère légitime ou s'il s'y sent contraint.

185. Les deux paramètres qui semblent, dans l'absolu, contribuer à l'effectivité de cette norme se situent respectivement en amont et en aval de l'adoption de la norme. Ils ont trait à l'élaboration de la norme, qui peut être plus mature (partie 1) et à sa sanction, qui peut être plus réfléchie (partie 2).

[208] Herbert HART, *Le concept de droit*, *op.cit,* p.101.
[209] *Ibid*, p.101.

Partie I - Vers des modalités d'élaboration des normes environnementales locales favorisant leur appropriation par les usagers

« *La démocratie est une question d'éthique et de méthode* »

Pierre CALAME

186. Déterminer la norme juridique répondant parfaitement aux enjeux écologiques impliquerait un état des lieux exhaustif de l'ensemble des paramètres environnementaux concernant toute la circonscription considérée et les périmètres écologiquement solidaires ainsi que des modélisations fiables de leurs évolutions en fonction des différents scénarii possibles. Or, quels que puissent être les efforts en ce sens, de tels éléments sont difficilement accessibles, et par nature instables. Quand bien même ils seraient disponibles, il resterait à relever le défi de fonder l'architecture juridique sur « *le réel écologique, par nature, complexe, dynamique et réticent à la qualification juridique* »[210].

Pour autant, de telles prouesses seraient vaines : la norme juridique parfaite par rapport aux enjeux écologiques ne serait pas nécessairement la plus appropriée. « *Si l'ordre juridique environnemental, en qualité de texture particulièrement ouverte eu égard à son objet, se nourrit de données scientifiques de manière consubstantielle, il n'en demeure pas moins intrinsèquement du droit ; une technique de gestion de l'ordre social, fictive et performative, capable d'orienter des choix sociaux et politiques, et de réguler les conflits environnementaux à l'aide de ses outils normatifs propres* »[211]. Les données écologiques doivent être les plus fiables possibles pour étayer scientifiquement les choix, sans pour autant pouvoir prétendre à résumer à elles seules l'intégralité des paramètres décisionnels.

En effet, comme se le demande Éric Naim-Gesbert, *« Comment dire mieux : « L'un des plus grands et peut-être le principal fondement des Républiques, est d'accommoder l'estat au naturel des citoyens, et les edicts et ordonnances à la nature des lieux, des personnes et du temps à l'exemple du bon architecte qui accommode son bâtiment à la nature qu'il trouve sur les lieux » (J. Bodin, Les Six Livres de la République, 1576, V, 1) »* [212]. Faire fi des réalités humaines équivaut donc à renoncer à faire des normes juridiques environnementales un levier de contrôle social effectif en faveur de la pérennité du patrimoine naturel. Pour répondre à son objectif de pérennité du patrimoine naturel, le droit de l'environnement doit composer avec *« le pluralisme des vérités* »[213].

187. En Nouvelle-Calédonie, c'est aux représentants - élus ou coutumiers - qu'il revient d'organiser une société reflétant les aspirations de la population et satisfaisant ses besoins

[210] Charles-Hubert BORN et Nicolas DE SADELEER, « Note bibliographique: Eric Naim-Gesbert, « Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement - Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit », 1999 », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2001/3, Volume 26, pp.555-57, p.556.

[211] Résumé de la thèse d'Éric Naim-Gesbert, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement : contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, *op.cit* , consulté le 17 septembre 2019 sous http://theses.fr/1997LYO33003.

[212] Éric NAIM-GESBERT, « Où est le droit de l'environnement outre-mer ? », *Revue juridique de l'environnement*, 2018/1, n° 43, pp.5-8.

[213] Charles-Hubert BORN et Nicolas DE SADELEER, *op.cit*, p.557.

fondamentaux. La loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie modèle en ce sens les institutions et collectivités néo-calédoniennes : Congrès, Gouvernement, Sénat coutumier, Conseil Economique, Social et Environnemental, conseils coutumiers et provinces[214]. Les politiques publiques qu'elles impulsent plus ou moins directement ont pour écho le cadre juridique qu'elles contribuent à fixer. Celui-ci a vocation à stimuler des comportements cohérents avec le projet de société porté.

188. La loi organique[215] répartit les compétences législatives et réglementaires entre l'Etat et « *trois niveaux de collectivités locales : Nouvelle-Calédonie / régions ; provinces / départements ; communes. Cet élément est d'autant plus important que cette multiplicité de niveaux de collectivités, parfois qualifiée de «millefeuille» est un facteur déterminant dans les difficultés rencontrées dans l'exercice du partage de compétences en métropole. En cela, la Nouvelle-Calédonie se distingue par exemple de la Polynésie française où il n'existe que deux niveaux de collectivités locales, ce qui facilite considérablement les choses* »[216].

189. Parallèlement, se pose la question de l'exclusivité de la légitimité des élus pour forger l'édifice du droit de l'environnement. Il est apparu, en droit national, que le « biais » de la démocratie représentative pouvait être limitant en matière environnementale. La Charte constitutionnelle de l'environnement établit donc désormais pour principe que « *Toute personne a le droit […] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* »[217]. En effet, à la différence de « *la règle morale […], insensible à ces contingences*, *[…] la règle de droit est obligée de tenir compte de l'opinion publique de peur que sa disposition ne soit inefficace ou même ne tourne finalement contre le bien public* »[218]. On peut ainsi considérer que l'effectivité de la règle juridique de droit commun[219], objet de cette recherche, passe par sa crédibilité. Or, ces questions de perception, pourtant fondamentales, semblent peu abordées par les politiques et les juristes locaux.

190. L'idée s'impose donc que, pour favoriser l'effectivité d'une norme juridique environnementale, il faille mûrir des modalités d'élaboration qui en asseyent la crédibilité en même temps que la constitutionnalité. Ces modalités ne sauraient être que davantage imprégnées de considérations liées à l'information et à la participation du public. Cette idée n'a rien de transgressif ni même d'innovant. C'est depuis plus de quinze ans une exigence constitutionnelle[220]. En outre, des « *conditions de la réussite* » ont été identifiées au niveau

---

[214] Article 2 de la **loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.**

[215] Chapitre Ier : « La répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes » du titre II « les compétences », de la **loi organique susmentionnée.**

[216] Carine DAVID, « L'expérience calédonienne du partage de compétences: modèle spécifique ou voie à suivre? », in Jean-François BRISSON (dir.) *Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales*, L'Harmattan, 2009, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02116964/document.

[217] Article 7 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

[218] Jean DABIN, « DROIT - Théorie et philosophie », *Encyclopædia Universalis*, consulté le 1 juin 2017. Disponible sur http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/droit-theorie-et-philosophie/.

[219] Cet assujettissement à l'opinion est d'ailleurs une spécificité de la règle juridique environnementale de droit commun que ne partage pas la règle coutumière : cette dernière, notamment en matière environnementale, est identitaire. Elle est réputée être intégrée par essence par ses destinataires.

[220] Article 7 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

national pour faire éclore de nouvelles règles d'élaboration des normes environnementales, participatives. Ce sont, notamment, de « *perfectionner les processus accompagnant les décisions finales* », de « *compléter les outils du dialogue environnemental* », de « *développer les savoir-faire du dialogue environnemental* » et de « *soutenir l'éducation à l'environnement et au dialogue* »[221]. Chacune de ces conditions ne relève pas de la norme juridique mais toutes sont nécessaires à une participation qui fasse sens, y compris au niveau local.

La vocation même du « droit de l'environnement », la pérennité du patrimoine naturel, en impose une vision utilitariste, comme levier vers une meilleure prise en compte de l'environnement. Il doit favoriser à la fois l'éducation au développement durable, les échanges entre membres d'une même société - si plurielle soit-elle - pour déterminer les règles propres à pérenniser son patrimoine naturel. Or, localement, à ce jour, aucune loi du pays n'encadre à ce jour les modalités de participation du public aux décisions publiques susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. Les Codes de l'environnement des provinces Nord et Sud abordent la question sans y répondre réellement[222].

191. Par ailleurs, la qualité de la réception du droit de l'environnement dans sa contribution à asseoir la pérennité du patrimoine naturel mais aussi à réguler des conflits d'usage est naturellement corrélée à la légitimité de l'auteur de la norme considérée. Cette légitimité vient en premier lieu de l'échelon auquel sont adoptées les diverses normes juridiques environnementales et de la clarté des attributions de chacun. Elle vient aussi de la conformité aux valeurs de leurs destinataires, ce qui appelle un questionnement plus fondamental encore.

192. Ainsi, la dislocation de la compétence environnementale entre diverses autorités issues des urnes a pour conséquence que le corpus juridique local environnemental est actuellement incomplet et inégal à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie (Titre 1). Aussi, sans qu'il ne soit question de chercher à dévoyer les conditions du rééquilibrage ni la démocratie représentative consacrées en Nouvelle-Calédonie en y greffant aveuglément des éléments de démocratie directe ou de coutume, des pistes d'optimisation de l'élaboration des normes juridiques environnementales pourraient en favoriser l'appropriation par ceux qui doivent la respecter (Titre 2).

---

[221] En 2015, un rapport sur la « démocratie environnementale » a été remis à la ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie. Il est disponible sous https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Dialogue%20environnemental%20-%20Commission%20SP%20-%20Rapport%20d%C3%A9mocratie%20environnementale%20-%20D%C3%A9battre%20et%20d%C3%A9cider.pdf, accès vérifié le 16 septembre 2019.

[222] Les livres I « dispositions communes » des Codes de l'environnement des provinces Nord et Sud contiennent respectivement un titre V et un titre IV « information et participation du public ».

Titre 1 - Le droit de l'environnement en Nouvelle Calédonie, un patchwork en quête de cohérence globale

« Depuis la seconde moitié du XXème siècle, se sont quand même mis progressivement en place un droit et une gouvernance des ressources naturelles en Nouvelle-Calédonie qui est aujourd'hui d'une rare complexité due aux pluralismes des acteurs, du juridique et de la gestion multiscalaire mise en place pour y faire face ».

Victor David[223]

193. Comme évoqué en introduction, les normes juridiques environnementales applicables localement émanent principalement des autorités spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, qui en produisent les plus gros volumes, à côté de l'Etat et des communes. L'effectivité du droit de l'environnement local relève donc notamment de considérations locales. Pour autant, si autonomes soient les collectivités et institutions de Nouvelle-Calédonie, les modalités de répartition des compétences entre elles sont encadrées au niveau national. Elles sont taillées sur mesure par rapport aux enjeux identifiés et à la capacité d'innovation du droit national. Ainsi,

> *« La Nouvelle-Calédonie est la seule collectivité territoriale de la République qui a entraîné une révision de la Constitution (en 1998). Elle est dans une situation juridique tellement exceptionnelle qu'il a été nécessaire de permettre au niveau constitutionnel les nombreuses dérogations dont elle bénéficie : c'est ainsi qu'un titre spécifique de la Constitution lui est consacré : le titre XIII nouveau »[224].*

194. Pour autant, ce statut très spécifique établi par la loi organique ne prend pas en considération la spécificité du patrimoine naturel local, issue d'une part de l'endémicité exceptionnelle de sa biodiversité et d'autre part de son extrême vulnérabilité au changement climatique. Ce sujet était en effet bien éloigné des préoccupations des signataires de l'Accord de Nouméa[225], principalement soucieux de permettre le rééquilibrage et un destin commun[226]. Il en était donc fait peu de cas. Le terme « environnement » ne figure dans la loi organique que depuis 2013, comme une facette exclue de compétences de la Nouvelle-Calédonie[227]. Or, la pérennité du patrimoine naturel dépend d'une multitude de paramètres. Elle est en réalité du ressort de tous les acteurs en présence, chacun jouant sa partition. Faute de chef d'orchestre, cependant, le résultat est parfois cacophonique. Chacune des

---

[223] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit* , p.15.

[224] Jean-Yves FABERON, « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : des autonomies différentes », *Revue française de droit constitutionnel,* 2006/4, n° 68, pp.691-712.

[225] **Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, publié au** JORF n°121 du 27 mai 1998, page 8039, proposant un nouveau statut pour vingt ans, en lieu et place du référendum d'autodétermination prévue par les accords de Matignon-Oudinot en 1988.

[226] Notamment au septième paragraphe du point 4 du préambule : « *Le passé a été le temps de la colonisation. Le présent est le temps du partage, par le rééquilibrage. L'avenir doit être le temps de l'identité, dans un destin commun*. »

[227] Notamment à l'article 22 de la **loi organique susmentionnée, modifié par l'article 4 de** la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie**.**

collectivités concourt ainsi, tant bien que mal, à l'édification d'un corpus juridique environnemental qui soit cohérent avec les constats et perspectives écologiques établis scientifiquement, avec ses enjeux socio-économico-culturels propres et avec le reste de l'architecture juridique.

195. Certes, la Nouvelle-Calédonie connait une « *décentralisation complète de la compétence environnementale* »[228]. Néanmoins, les contraintes statutaires, et la lecture qui en est choisie localement, ne facilitent pas l'optimisation de la mise en œuvre de cette décentralisation et la mise en place d'une architecture juridique environnementale intégrée et effective.

196. Or, l'enjeu environnemental se rapproche aujourd'hui des intérêts politiques affichés. Le Congrès a adopté le 23 décembre 2019, à l'unanimité, un vœu relatif à la déclaration de l'état d'urgence climatique et environnemental[229]. Ce pas très significatif vers la reconnaissance transpartisane de l'importance de la pérennité du patrimoine naturel néo-calédonien doit désormais être traduit en faits.

197. Il importe en premier lieu de comprendre qui élabore, en matière environnementale, les normes primaires[230] -celles qui prescrivent ou interdisent des comportements. Etat, Nouvelle-Calédonie, provinces et communes en ont chacune dès à présent produit, de façon plus ou moins avouée (Chapitre 1). Pour autant, il semble que le découpage actuel des compétences dans le domaine éminemment transversal que recouvre ce qui touche à la pérennité du patrimoine naturel devrait évoluer de sorte à permettre une adéquation plus fine entre les dispositions adoptées et les enjeux soulevés ainsi qu'une architecture globale plus robuste (Chapitre 2).

---

[228] Lucile STAHL, « La clarification des compétences institutionnelles en matière d'environnement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n° HS.

[229] Consulté le 24 décembre 2019 sous https://www.congres.nc/wp-content/uploads/2019/12/Prop-de-voeu-n%C2%B0-22-du-17.12.2019.pdf.

[230] Au sens de Herbert L.A Hart, *op.cit.*

Chapitre 1 - **Des normes environnementales locales écartelées entre plusieurs sources**

198. L'essentiel des normes locales ayant trait à la pérennité du patrimoine naturel revient en réalité à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces. Il convient d'ailleurs ici de souligner que,

> « contrairement aux collectivités de droit commun, la Nouvelle-Calédonie et les provinces sont dotées d'un pouvoir normatif autonome (législatif ou réglementaire) et non subsidiaire. En effet, la Nouvelle-Calédonie, au même titre que la Polynésie française ou encore Wallis et Futuna, connait depuis 1956 une compétence réglementaire d'attribution, en sa qualité de territoire d'outre-mer. Dans ce cadre, elle dispose d'un pouvoir réglementaire autonome »[231].

199. Elles expriment donc leur propre volonté politique[232] à travers leurs dispositions juridiques. Le rôle de la Nouvelle-Calédonie en matière de pérennité du patrimoine naturel est souvent minimisé en matière environnementale, alors qu'il est prépondérant. En effet, la loi organique lui attribue des compétences dont l'exercice appelle forcément des conséquences ou des prémices environnementaux : mines, santé, affaires zoo-phytosanitaires, eaux, transport notamment mais aussi, de façon plus subtile, le droit civil ou la fiscalité par exemple[233]. Or, il est difficile de dégager de l'ensemble des dispositions qu'elle a pu adopter dans ces domaines une ligne directrice claire, une vision politique de l'avenir du patrimoine naturel. De façon plus proclamatoire, sa compétence en matière de coopération régionale lui a cependant permis d'affirmer une forte préoccupation environnementale, notamment par l'organisation des sommets Océania du développement durable de 2013 à 2016 et la signature de la déclaration de Lifou[234], sur laquelle le sommet d'avril 2015 a débouché.

200. Les provinces, elles, sont compétentes par défaut[235] en matière environnementale comme pour tous les domaines qui ne sont pas affectés à d'autres par la loi organique. Par essence, elles ont chacune vocation à prescrire des comportements sur l'ensemble de leur territoire. Outre la latitude dans la détermination des prescriptions, le principe de libre administration qui les gouverne les amène à se considérer en charge de champs environnementaux qui ne se superposent pas systématiquement.

201. Si l'on souhaite garantir la pérennité du patrimoine naturel par le biais du droit, le patchwork du droit de l'environnement local doit donc être abouté : la pièce « compétences d'attribution de la Nouvelle-Calédonie » (Section 1) doit s'ajuster à celle « compétence environnementale de droit commun des provinces », elle-même à géométrie variable (Section 2).

---

[231] Carine DAVID, « L'expérience calédonienne du partage de compétences: modèle spécifique ou voie à suivre? », *op.cit*.

[232] Sous réserve de certaines contraintes, notamment en matière pénale et de procédure pénale.

[233] Articles 21, 22 et 26 de la loi organique susmentionnée.

[234] Consulté le 24 décembre 2019 sous https://cooperation-regionale.gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/declaration_de_lifou_fr_officielle.pdf.

[235] Article 20 de la loi organique susmentionnée.

Section 1 - **Les interventions décousues de la Nouvelle-Calédonie, attributaire de compétences explicites en lien avec le patrimoine naturel**

202. La loi organique attribue à la Nouvelle-Calédonie, d'emblée[236] ou suite aux transferts de compétences ultérieurs à 1999[237], de nombreuses compétences susceptibles de concerner le patrimoine naturel. En effet, l'environnement et le droit de l'environnement étant par nature transversaux, ils sont soit consubstantiels d'un secteur, soit affectés par une compétence transverse[238].

> *«* Dès lors, il apparait que les provinces ne sont pas les seules à devoir assumer une responsabilité en matière de préservation de l'environnement. La Nouvelle-Calédonie se doit également d'intervenir pour préserver ses richesses et ses populations. […] D'ailleurs, cette constatation est perceptible avec la création depuis quelques années au sein du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un portefeuille « Développement durable », lequel englobe certaines problématiques environnementales. *»*[239]

203. Ceci permettrait de disposer de certaines normes homogènes au niveau de l'archipel en ce qui concerne la pérennité du patrimoine naturel. La Nouvelle-Calédonie n'apparait toutefois pas comme porteuse d'une politique environnementale clairement identifiable. Ses actions en la matière se font par touches dispersées au gré de ses compétences explicites. Certaines de ces compétences irriguent toutes les dimensions de la société (§2) quand d'autres visent un domaine plus ciblé (§1).

§ 1 - Des interventions par le biais de matières intrinsèquement liées à l'environnement

204. Parmi les compétences de la Nouvelle-Calédonie énumérées dans la loi organique, plusieurs sont directement des pièces plus ou moins centrales du patchwork qui constitue le droit de l'environnement calédonien. On y compte la santé, en ce qu'elle est très étroitement dépendante de la qualité du patrimoine naturel (A) et la gestion de ressources naturelles, composantes du patrimoine naturel (B).

A - Les questions sanitaires et environnementales en Nouvelle-Calédonie, ou comment scinder l'inextricable

205. La Nouvelle-Calédonie est compétente en matière d'hygiène publique et de santé, ainsi que de contrôle sanitaire aux frontières[240]. Cette compétence rend la situation des plus confuses puisque santé et environnement sont naturellement imbriqués. En Nouvelle-

---

[236] Article 22 de la loi organique susmentionnée.

[237] Articles 21 et 26 de la loi organique susmentionnée.

[238] Comme le constatait Michel Prieur au niveau national, quand il a été question de créer un ministère de l'environnement en France, dans les années 1970, « *les questions d'environnement relevaient pratiquement de tous les ministères* » (Michel PRIEUR, *Précis de droit de l'environnement*, *op.cit,* p.221.

[239] Carine DAVID et Victor DAVID, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale », *op.cit*.

[240] Point 4° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

Calédonie, il faut pourtant les distinguer de façon suffisamment claire pour en affecter la responsabilité et la compétence normative à des administrations différentes[241].

206. En tout état de cause, la Nouvelle-Calédonie est obligatoirement amenée, au titre de sa compétence en matière d'hygiène publique et de santé, à adopter des dispositions ayant des effets sur l'environnement. Par exemple, suite à un rapport et un vœu du Conseil Economique, Social et Environnemental sur « *La qualité de l'air en Nouvelle-Calédonie : un enjeu environnemental, sanitaire et réglementaire* »[242], le Congrès a adopté une délibération relative à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant[243]. L'ambiguïté est telle sur les compétences de chacun en la matière que cette délibération clarifie soigneusement en son premier article que :

> *« La Nouvelle-Calédonie et ses établissements publics ainsi que les personnes privées, avec le concours des provinces et des communes dans le respect de leur libre administration et de leurs compétences respectives, contribuent à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. »*

207. Par ailleurs, la « *réglementation zoosanitaire et phytosanitaire* », qui permet à la Nouvelle-Calédonie de prévenir, notamment, la contamination d'espèces d'élevage ou de culture présentes localement[244], limite aussi incidemment la contamination d'espèces sauvages.

Dans une autre perspective, cette règlementation est aussi un levier potentiel de lutte contre les pollutions des sols et des eaux souterraines, avec toutes ses implications en matière de santé humaine et de protection du patrimoine naturel[245]. Les associations expriment régulièrement leurs attentes sur le sujet[246].

208. La Nouvelle-Calédonie exerce aussi ses compétences, y compris normatives, dans des domaines contribuant largement à la limitation des rejets atmosphériques et au réchauffement climatique, dont les effets plus ou moins directs néfastes pour la santé humaines sont reconnus.

Elle est ainsi en charge de la « *production et [du] transport d'énergie électrique* » et de la « *réglementation de la distribution d'énergie électrique* ». La Nouvelle-Calédonie peut donc

---

[241] Ainsi, par exemple, l'amiante environnemental a-t-il pu faire l'objet d'un ping-pong entre administrations : l'adjectif « environnemental » peut le faire relever de la compétence provinciale quand ses conséquences sur la santé humaine peuvent le faire attribuer à la Nouvelle-Calédonie.

[242] Rapport et d'un vœu du Conseil Economique, Social et Environnemental n° 04/2015 du 29 avril 2015 relatifs à l'autosaisine intitulée « *La qualité de l'air en Nouvelle-Calédonie : un enjeu environnemental, sanitaire et réglementaire* », publié au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie n° 9157 du 21/05/2015, p.4306.

[243] Délibération n° 219 du 11 janvier 2017 relative à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

[244] Par exemple, la délibération n° 238 du 15 décembre 2006 relative à la biosécurité aux frontières internationales de la Nouvelle-Calédonie, la délibération n° 112/CP du 18 octobre 1996 relative au contrôle sanitaire des végétaux ou produits végétaux à l'importation ou à l'exportation ou la délibération modifiée n° 334 du 11 août 1992 portant protection des végétaux.

[245] Délibération n° 113/CP du 18 octobre 1996 relative aux teneurs maximales en résidus de pesticides admissibles sur ou dans certains produits d'origine végétale.

[246] Comme le révèle notamment le site de l'association Ensemble Pour La Planète (EPLP), à l'article *Pesticides à usage agricole : deux arrêtés du Gouvernement de la NC qui font voir rouge!*, consulté le 19 septembre 2019 sur http://www.eplp.asso.nc/?p=5897.

promouvoir la production d'énergies moins polluantes par exemple. Ainsi, elle exige l'indication au dossier de demande d'autorisation d'exploiter des installations de production énergétique des rendements énergétiques et, le cas échéant, des émissions de dioxyde de carbone[247].

Elle peut aussi encourager la production domestique d'énergies propres et leur injection dans le réseau public. Par exemple, la Nouvelle-Calédonie permet désormais aux usagers de revendre au réseau public d'électricité le surplus d'énergie produit par leurs installations solaires[248].

209. La Nouvelle-Calédonie est aussi compétente pour ce qui a trait aux « *normes de constructions* »[249]. Or, des normes exigeantes en matière de performance énergétique et thermique contribueraient par exemple à limiter la consommation d'énergie pour refroidir les bâtiments. Un comité technique a été mis en place, sans consécration réglementaire à ce jour, pour réfléchir à ces questions.

210. Elle est aussi compétente en matière d'hydrocarbures[250], de circulation routière[251] et transports routiers[252]. La Nouvelle-Calédonie pourrait ainsi encourager ou décourager certaines technologies ou catégories automobiles selon leurs conséquences environnementales (quel que soit le domaine routier utilisé), notamment en termes de consommation d'énergie et de rejets atmosphériques. Toutefois, dans ces domaines, le levier fiscal[253] ou douanier[254] est plus utilisé, comme déclinaison plus ou moins consciente du principe pollueur-payeur, que la normalisation technique. La délibération n° 219 du 11 janvier 2017 relative à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant reste en la matière plutôt incitative, promouvant notamment une planification pour l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

Le schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie[255] adopté en 2016 et le schéma global des transports et de la mobilité[256] vont en ce sens.

211. De façon peut-être plus anecdotique, la Nouvelle-Calédonie est aussi en charge de ses réseaux routiers[257]. Cela lui permet de poser des normes contraignantes pour leurs usagers, tant en ce qui concerne les vitesses autorisées qu'en ce qui concerne les critères écologiques des véhicules autorisés à les emprunter. Cela est susceptible d'impact immédiat

---

[247] Arrêté modifié n° 2012-1283/GNC du 5 juin 2012 relatif à l'autorisation d'exploiter les installations de production électrique.

[248] Arrêté modifié n° 2016-1047/GNC du 24 mai 2016 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les systèmes de production solaire photovoltaïque en autoconsommation des clients du réseau public de distribution bénéficiant d'un abonnement basse tension à usage professionnel, des établissements d'enseignement et des organismes publics bénéficiant d'un abonnement moyenne tension.

[249] Point 21 de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

[250] Point 11° de l'article 22 et article 99 de la loi organique susmentionnée.

[251] Point 12° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

[252] Point 13° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

[253] Délibération n° 173 du 29 mars 2006 relative à la structure des prix de l'essence et du gazole.

[254] Délibération n° 327 du 13 décembre 2013 portant tarif des douanes de Nouvelle-Calédonie.

[255] Délibération n° 135 du 23 juin 2016 portant approbation du schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie.

[256] En cours de préparation, suivi par le comité de gestion des transports et de la mobilité.

[257] Point 13° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

en matière de santé, vu les records locaux en termes de mortalité routière, mais aussi plus indirectement en matière de pollution atmosphérique.

En outre, de façon opérationnelle, elle peut à ce titre, décider d'aménagements, de tracés, de revêtements, de techniques d'entretien les plus favorables à la protection du patrimoine naturel, notamment à l'intégrité des ensembles écologiques et à la lutte contre l'émission de gaz à effet de serre.

B - La gestion de ressources naturelles

212. Les ressources naturelles qui peuvent être, au moins en partie, du ressort de la Nouvelle-Calédonie sont pour certaines non renouvelables, c'est notamment le cas des richesses minières (1) quand d'autres sont renouvelables à des termes variables (2).

1 - Les ressources minières

213. La « *réglementation relative […] au nickel, au chrome, au cobalt et aux éléments des terres rares* »[258] est intrinsèquement liée au patrimoine naturel par plusieurs aspects. En effet, si les mines calédoniennes de nickel constituent la richesse historique du pays, elles constituent aussi une de premières causes de perte du couvert végétal naturel et, de ce fait, de biodiversité[259]. Les défrichements et les fosses liés à l'extraction du nickel sont potentiellement lourds de conséquences sur le patrimoine naturel du fait notamment de l'érosion, de l'élimination de la biodiversité accueillie sur les sols ultramafiques, presque exclusivement endémique, et des pressions sur les systèmes karstiques. Le Code minier, de par la nature des activités qu'il encadre, comporte ainsi de nombreuses dispositions mentionnant le patrimoine naturel.

214. Les dispositions à vocation explicitement environnementale du Code minier concernent notamment :

- l'obligation de produire une « *notice d'impact dont le contenu doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements envisagés ainsi qu'avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement* »[260] pour se voir autoriser des travaux de recherche ;
- l'obligation de produire une « *étude d'impact de l'ensemble du projet de développement minier sur le milieu environnant dont le contenu doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements envisagés ainsi qu'avec leurs*

[258] Point 11° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée. L'article 99 attribuant les « *règles concernant […] le nickel, le chrome, le cobalt et les éléments des terres rares* » à la loi du Pays, le Code minier de la Nouvelle-Calédonie comporte d'ailleurs une partie législative.

[259] Avec le feu et l'urbanisation. Les chiffres disponibles en ce qui concerne l'application des dispositions relatives aux écosystèmes d'intérêt patrimonial et aux défrichements établissent que, de 2009 à 2017, 32% des surfaces défrichées autorisées en province Sud l'ont été par des mineurs, autant par des aménageurs et 21% par des exploitants agricoles et forestiers. Il est important aussi de souligner que 96% des atteintes désormais portées par les mineurs en province Sud aux écosystèmes d'intérêt patrimonial font l'objet de mesures compensatoires réglementaires. (Source : Axelle Bouquet-Bianchi et Julie Taboulé, communication personnelle). Les mines de nickel néo-calédoniennes sont en effet à ciel ouvert, ce qui implique de détruire toutes les couches géologiques de surface. L'impact environnemental vient non seulement de la perte de couvert végétal – alors que les sols latéritiques hébergent des écosystèmes exceptionnellement endémiques et dont la croissance est extrêmement lente, mais aussi de la modification des bassins versant originels et, de fait, des ruissellements.

[260] Article R. 142-10-22 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie.

incidences prévisibles sur l'environnement »[261] pour se voir autoriser des travaux d'exploitation ;

- les avis et les informations de la commission minière communale, ainsi que les informations du comité d'information local[262], qui doivent prendre en considération les questions environnementales ;
- la possibilité d'instaurer des périmètres de protection « *en tous lieux où ils seraient jugés nécessaires à l'intérêt général qui s'attache notamment à la préservation de la santé humaine et de l'environnement* »[263], alors que, dans les textes antérieurs à 2009, de tels périmètres protégeaient essentiellement la propriété privée ;
- l'exigence de réaliser les « *travaux de prospection, de recherches ou d'exploitation d'une mine et les installations nécessaires à ces travaux* » dans le respect « *des contraintes et les obligations afférentes [entre autres choses] à l'environnement* »[264] ;
- l'obligation de dresser un rapport annuel relatif à l'incidence de l'exploitation minière sur l'occupation des sols et sur l'environnement[265] et de fournir des « *éléments d'information […] relatifs à l'impact effectif de l'exploitation sur l'environnement durant la période considérée* » dans les bilans d'exploitation quinquennaux[266].

215. Cette imbrication des considérations environnementales avec des compétences sectorielles de la Nouvelle-Calédonie, notamment les mines, semble aujourd'hui communément admise. Elle a néanmoins dû être affirmée. Ainsi, le juge administratif avait-il dû souligner en 2009 que les compétences de la Nouvelle-Calédonie en matière minière ne privaient pas les provinces de leur « *compétence de principe en matière d'environnement* » [267]. En 2013, la dimension environnementale du Code minier n'a pas été remise en cause par le Conseil constitutionnel[268].

216. Les enjeux environnementaux de la mine sont surtout apparents dans le Schéma de mise en valeur des richesses minières, dont l'article 39 de la loi organique prévoit qu'il comporte notamment « *les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements* ». Ce schéma reconnait expressément les « *atteintes à l'environnement du fait de l'exploitation minière passée* »[269] et proposant « *des outils*

---

[261] Article R. 142-10-4 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie.
[262] Articles Lp. 112-18 et Lp.112-19 et Lp.112-24 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie.
[263] Article Lp. 141-4 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie.
[264] Article Lp. 142-5 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie.
[265] Article Lp. 142-6 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie.
[266] Article R. 142-10-1 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie. En outre, les prescriptions dont sont assorties les autorisations d'exploitations mentionnent généralement l'obligation d'autosurveillance (Par exemple, dans l'arrêté n° 1147-2015/ARR/DIMENC du 28 avril 2015 autorisant l'exploitation du site minier de « TOMO/SMMO 43 », situé sur la commune de Boulouparis, par la société minière Georges MONTAGNAT – SMGM).
[267] Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 17 novembre 2009, n°09212.
[268] Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de contrôler l'applicabilité de dispositions de la Charte de l'environnement à la partie législative du Code minier de la Nouvelle-Calédonie, par le biais d'une QPC soulevée à l'occasion d'un litige portant sur l'attribution d'un permis de recherche minier (CC, Décision 2013-308 QPC, 13 juillet 2013, *Loi du pays relative au Code minier de Nouvelle-Calédonie*).
[269] Page 78 et suivantes du schéma de mise en valeur des richesses minières, adopté par la délibération du Congrès n° 466 du 18 mars 2009 arrêtant les dispositions du schéma de mise en valeur des richesses minières.

administratifs, scientifiques, techniques et financiers adaptés [pour] préserver durablement l'environnement »[270]. Par essence, ce schéma ne comporte toutefois aucune prescription ; il n'impose en soi aucun comportement aux opérateurs miniers. Du fait de la grande technicité des matières considérées, notamment la mine, et de l'alibi longtemps constitué par l'attribution aux provinces de la compétence environnementale de droit commun, la Nouvelle-Calédonie a souvent été minimaliste dans ses prescriptions explicitement environnementales.

217. Notons que, en vertu du Code minier de la Nouvelle-Calédonie, les décisions individuelles (autorisations personnelles minières et autorisations de travaux de prospection, permis de recherche et autorisations de travaux de recherche, concessions et autorisations d'exploitation et de fermeture de mines) sont délivrées non pas par la Nouvelle-Calédonie mais par les provinces géographiquement concernées[271].

Les instructions de ces demandes sont toutefois menées, pour le compte des provinces, par les services de la Nouvelle-Calédonie (la Direction des Mines, de l'Industrie et de l'Energie de la Nouvelle-Calédonie, DIMENC).

218. Les exploitations minières peuvent avoir lieu à terre mais aussi en mer. D'ailleurs, il est prévu que la réglementation et l'exercice « *des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles […] non biologiques de la zone économique exclusive* » relèvent de la Nouvelle-Calédonie[272]. En ce qui concerne les ressources du sous-sol de la ZEE, cette compétence se confond donc avec celle relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome, au cobalt et aux éléments des terres rares.

2 - Les ressources (plus ou moins) renouvelables

219. La Nouvelle-Calédonie dispose de multiples ressources naturelles autres que minières : les ressources biologiques de son immense ZEE mais aussi, plus rares sur un archipel, de l'eau douce et, de façon plus subtile, des sols perméables et propres à héberger son exceptionnelle biodiversité et à envisager une autonomie alimentaire.

220. Ainsi, sur les parties émergées ne relevant pas du territoire d'une province, la Nouvelle-Calédonie est compétente pour toutes les matières qui ne sont pas attribuées à l'Etat[273]. En outre, elle a explicitement la charge de la réglementation et de l'exercice *« des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques […] de la zone économique exclusive* »[274]. Cela concerne aussi l'exercice, hors des eaux territoriales, des compétences résultant des conventions internationales[275]. Les

[270] Page 204 et suivantes du schéma de mise en valeur des richesses minières.

[271] Les sols et sous-sols de la province des Iles Loyauté ne font pas l'objet d'exploitation minière. Des carrières y sont exploitées, qui sont encadrées par des dispositions provinciales.

[272] Point 10° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée. Ainsi, nickel, chrome, cobalt et éléments de terres rares font, sur territoire provincial, l'objet de dispositions de la Nouvelle-Calédonie mises en œuvre par les provinces. Les autres substances, sur territoire provincial, font l'objet de dispositions provinciales, que les provinces appliquent elles-mêmes. Toutes les substances dans les eaux marines relevant de la Nouvelle-Calédonie et sur les terres émergées non affectées à une province sont soumises aux dispositions de la Nouvelle-Calédonie, appliquées par la Nouvelle-Calédonie.

[273] Alinéa 2 de l'article 20 de la loi organique susmentionnée.

[274] Point 10° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

[275] Point 12° de l'article 21 de la loi organique susmentionnée.

eaux concernées représentent environ 1,4 millions de km². Elles accueillent une très grande richesse écologique, non dépourvue de valeur économique.

Plusieurs textes ont été pris en matière de protection du patrimoine naturel au titre de ces compétences. En ce qui concerne les espèces marines, notamment, il a été créé un sanctuaire baleinier[276] et des restrictions ont été posées quant aux prélèvements et à l'utilisation des requins[277]. Aussi, deux aires protégées[278] ont été établies, dont le parc de la mer de Corail, couvrant toute la ZEE calédonienne.

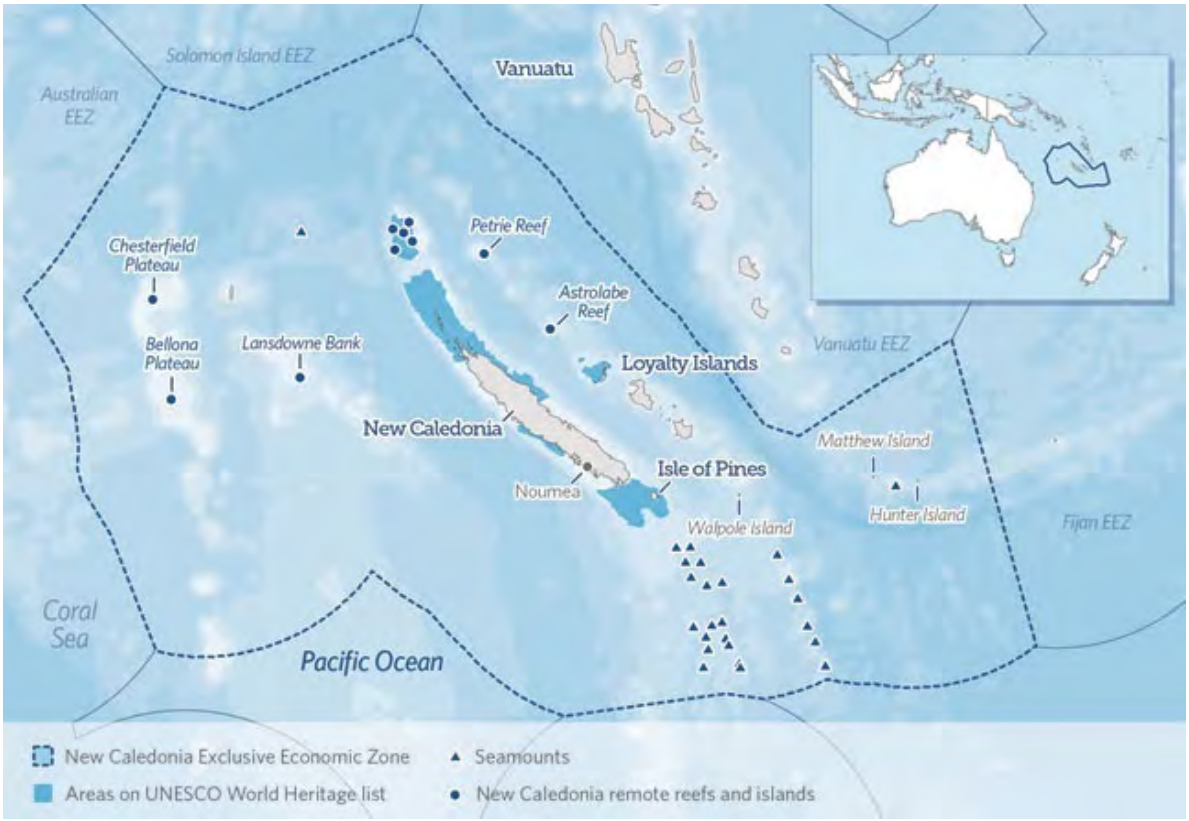

Figure 5 : La zone économique exclusive de Nouvelle-Calédonie.

Source : www.pewtrusts.org/fr/research-and-analysis/fact-sheets/2020/07/preserving-new-caledonias-marine-environment

© The Pew Charitable Trusts

[276] Délibération n° 397 du 13 août 2003 relative à la création d'un sanctuaire baleinier.

[277] Arrêté n° 2013-1007/GNC du 23 avril 2013 relatif à l'exploitation des requins dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie.

[278] Suite à la délibération n° 51/CP du 20 avril 2011 relative à la définition des aires protégées dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie et sur les îles appartenant à son domaine public : l'arrêté n° 2013-1003/GNC du 23 avril 2013 instaurant une aire protégée aux atolls d'Entrecasteaux et l'arrêté n° 2014-1063/GNC du 23 avril 2014 créant le parc naturel de la Mer de Corail, ainsi que l'arrêté n° 2018-639/GNC du 19 mars 2018 portant approbation du plan de gestion du parc naturel de la mer de corail, l'arrêté n° 2018-1989/GNC du 14 août 2018 encadrant les activités touristiques professionnelles dans le parc naturel de la mer de Corail, l'arrêté n° 2018-2249/GNC du 11 septembre 2018 relatif à la composition et à l'organisation du comité scientifique du parc naturel de la mer de Corail et la délibération n° 421 du 19 mars 2019 relative à l'approbation de la participation de la Nouvelle-Calédonie au groupement d'intérêt public « Parc naturel de la mer de Corail » (GIP PNMC) et habilitant le président du Gouvernement à signer la convention constitutive.

221. Par ailleurs, le domaine public fluvial[279] et la gestion des eaux douces[280] relèvent de la Nouvelle-Calédonie. La délibération n°105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie est cependant, depuis quelques décennies, obsolète.

Elle a néanmoins dû être utilisée par le juge pour sanctionner une fuite d'acide de l'usine de Vale NC dans les eaux de la Kwé Ouest le 1er avril 2009. Aucun autre texte ne trouvait plus pertinemment à s'appliquer[281], la fuite ayant eu lieu quelques jours avant l'entrée en vigueur du Code de l'environnement de la province Sud[282] qui, de toute façon, ne sanctionne pas les pollutions dulçaquicoles en soi.

Une ambiguïté était en effet invocable quant à l'administration compétente pour sanctionner *a priori* les pollutions dulçaquicoles, en dehors de pollutions causées par les ICPE. Il avait été considéré que seule la Nouvelle-Calédonie pouvait se prononcer sur tout ce qui touchait au domaine public fluvial, y compris sa pollution, nonobstant la compétence environnementale des provinces. Dans le Code de la province Sud, la sanction du déversement de poisons en eaux fluviales n'existe que dans la partie « pêche en eaux douces », elle n'est donc encourue *a priori* que dans le cadre d'une action de pêche[283].

La province Nord a pourtant adopté dans son Code de l'environnement, en 2008, un article 431-1, unique article du chapitre « eaux et milieux aquatiques », qui sanctionne

> *« d'une amende de 2 000 000 de francs CFP le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux terrestres ou marines dans la limite des eaux territoriales, directement ou indirectement, une ou des substances ou organismes quelconques, dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles ou des dommages à la flore ou à la faune notamment à la nutrition et la reproduction des organismes marins et dulçaquicoles ou de nature à les rendre impropres à la consommation ».*

222. Plus opérationnellement, la gestion des cours d'eau, et notamment ce qui a trait à l'entretien des lits et à la protection des berges, avait été déléguée par la Nouvelle-Calédonie aux provinces Nord et Sud par la délibération n°238/CP du 18 novembre 1997. Cette délégation reste d'actualité. La mise en œuvre des opérations de curage est susceptible d'être environnementalement conséquente. La province Sud ayant été condamnée[284] suite à un désensablement qui avait provoqué une mortalité dans les huitrières en aval, ces opérations sont désormais particulièrement suivies.

---

[279] Point 31° de l'article 22, point 7 de l'article 99 et article 44 de la loi organique susmentionnée

[280] Article 47 II de la loi organique susmentionnée.

[281] Comme le trahit le jugement du tribunal de police de Nouméa du 09 mai 2017, RG n°687/2016, OMP n°27/2017 condamnant la deuxième fuite d'acide dans la Kwé Ouest les 6 et 7 mai 2014.

[282] Publié au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie le 9 avril 2009.

[283] Article 342-4 du Code de l'environnement de la province Sud : « *Il est interdit de jeter ou de déverser dans les eaux des drogues ou appâts qui sont de nature à enivrer le poisson ou à le détruire et de faire usage d'armes à feu ou d'explosifs dans le cadre des actions de pêche en eaux terrestres*. » et article 342-20 du Code de l'environnement de la province Sud : « *Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 536 000 francs CFP d'amende le fait de contrevenir à l'une des interdictions prévues par l'article 342-4*. »

[284] TANC, 27 août 2015, n° 1400295.

223. Enfin, la Nouvelle-Calédonie est compétente pour ce qui a trait aux « *principes directeurs du droit de l'urbanisme, sous réserve des compétences des provinces en matière d'environnement »*[285]. Les règles d'urbanisme influencent par essence divers paramètres environnementaux, en ce qu'elles conditionnent l'aménagement du territoire et encadrent de ce fait l'utilisation des sols et les déplacements.

Du fait de la répartition des compétences, le Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie est surprenant en termes de légistique. Sa partie législative, émanant bien entendu exclusivement du Congrès, date de 2016[286]. Sa partie réglementaire est plus bigarrée : la première partie, pendant de la partie législative sur les principes directeurs, concerne aussi la Nouvelle-Calédonie dans son intégralité[287] lorsque deux deuxièmes parties coexistent : l'une applicable en province Sud[288] et une autre en province Nord[289]. Les documents d'urbanisme ne s'appliquant « *pas sur les terres coutumières qui demeurent régies par la coutume conformément à l'article 18 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999* »[290], la province des Iles Loyauté, dont la partie terrestre comporte presque exclusivement des terres coutumières, n'a pas vocation à se prononcer en la matière.

Malgré la limite environnementale soulignée par la loi organique 99-209 à sa compétence en urbanisme[291], l'environnement fait donc heureusement partie des enjeux pris en compte dans de très nombreuses dispositions.

En particulier, la Nouvelle-Calédonie a su assigner des objectifs de développement durable aux documents d'urbanisme[292]. Ainsi, pour ce qui touche le plus directement au patrimoine

---

[285] Point 21° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

[286] Loi du pays n° 2015-1 du 13 février 2015 relative à la partie législative du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

[287] Délibération n° 12/CP du 18 mars 2015 relative à la partie réglementaire du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie et délibération n° 66/CP du 19 avril 2017 portant modification du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

[288] Partie II : « Règles d'urbanisme applicables en province Sud », créée par les délibérations n° 25-2015/APS du 6 août 2015 relative au permis de construire et à la déclaration préalable en province Sud, n° 27-2016/APS du 22 juillet 2016 relative aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme et au plan d'urbanisme directeur en province Sud et n° 44-2016/APS du 28 octobre 2016 relative aux modalités de dépôt des cahiers des charges des lotissements en province Sud.

[289] Partie II : « Règles d'urbanisme applicables en province Nord », créée par la délibération n° 2016-258/APN du 28 octobre 2016 relative au permis de construire et à la déclaration préalable.

[290] Alinéa 2 de l'article Lp. 111-1 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

[291] L'articulation est soulignée avec la compétence provinciale environnementale, depuis la loi organique n°2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, comportant un chapitre intitulé « Clarification des compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ».

[292] Article Lp. 111-2 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie : « *Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :*
a) l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain et la préservation des espaces agricoles et forestiers, des sites et des paysages naturels et une consommation économe et maîtrisée des espaces ;
b) la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités d'aménagement, de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques,

naturel, elle exige que ces documents permettent d'assurer la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ainsi que la prévention des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Elle exige aussi que les rapports de présentation des plans d'urbanisme directeurs s'appuient notamment sur « *un diagnostic, des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière […] de préservation de l'environnement* »[293].

Elle fait figurer l'environnement en général, mais aussi plus précisément les espaces protégés au titre du patrimoine naturel et les sites et paysages naturels, parmi les considérations susceptibles de motiver le refus ou la subordination à des prescriptions spéciales de permis de construire.[294]

En matière de gouvernance, enfin, elle impose que chaque province crée un « *comité d'aménagement et d'urbanisme permettant d'assurer la représentation des intérêts des collectivités publiques, des autorités et institutions coutumières et des associations de protection de l'environnement.* »

224. La Nouvelle-Calédonie, bien que la loi organique ne lui attribue pas de compétence propre dans une matière explicitement présentée comme environnementale, est donc auteur de très nombreuses dispositions dans des secteurs touchant directement au patrimoine naturel.

§ 2 - Des interventions par le biais de compétences transverses influençant les comportements des acteurs économiques

225. La Nouvelle-Calédonie peut par ailleurs, par l'exercice de ses compétences réglementaires et législatives transversales, agir de façon significative sur la prise en compte des enjeux liés au patrimoine naturel par les différents acteurs. Si elle exprime déjà de longue date sa compétence dans certains de ces domaines, comme la fiscalité ou les douanes (A), elle peine à s'en approprier d'autres, par exemple le droit civil ou les assurances (B). L'étude de ces dispositions trahit leur très faible irrigation par les préoccupations environnementales.

---

touristiques, sportives et culturelles ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial et de réseaux ;
c) la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables et la revitalisation des centres urbains et ruraux, la qualité de l'urbanisme ;
d) la sécurité et la salubrité publiques ;
e) la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
f) *la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;*
g) la rationalisation de la demande de déplacement. »

[293] Article Lp. 112-3 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

[294] Article Lp. 121-16 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

A - Les compétences « routines » : fiscalité, douanes, domanialité et commerce

226. La Nouvelle-Calédonie peut mettre à profit sa compétence en matière de commerce (2), de fiscalité et de douanes (1)[295] afin de favoriser la mise en œuvre, par les acteurs économiques, de comportement environnementalement vertueux.

1 - Douanes, fiscalité et domanialité : des compétences à la recherche de leur dimension environnementale

227. La Nouvelle Calédonie pourrait décliner dans sa politique fiscale le principe à valeur constitutionnelle de « pollueur-payeur » ou inciter à des pratiques performantes en matière de protection du patrimoine naturel ou d'économie énergétique en les rendant plus avantageuses fiscalement.

Elle mettait d'ores et déjà en œuvre une fiscalité verte par quelques aspects[296]. Par exemple, depuis 2006[297] était appliquée une taxe de soutien aux actions de lutte contre les pollutions (TAP) à l'importation des huiles lubrifiantes des pneumatiques neufs ou rechapés, des piles et batteries, dont les fonds servaient à subventionner les provinces et communes pour différentes actions, après avis du Comité de gestion de la TAP. Ils ont cofinancé par exemple des opérations pilote de collecte et traitement des produits phytosanitaires non utilisés, des études de faisabilité des réglementations relatives à la gestion des déchets, la création de structures de gestion des déchets…

Néanmoins, depuis 2018, une taxe unique, la Taxe Générale Calédonienne (TGC), s'est substituée à toutes les taxes antérieures. Cette taxe, conçue pour clarifier le système fiscal néo-calédonien, connait des taux déterminés selon la nature de l'opération (biens ou services) sans aucun égard à son bilan carbone ou à sa consommation de ressources relevant du patrimoine naturel.

228. Par ailleurs, depuis les années 1980, bien que la thématique n'ait pas alors été la première de ses préoccupations politiques, la Nouvelle-Calédonie s'est dotée d'un « fonds de concours pour le développement des énergies nouvelles et renouvelables »[298] devenu « fonds de concours pour la maîtrise de l'énergie en Nouvelle-Calédonie » (FCME)[299]. Ce fonds est alimenté par l'ADEME et par la Nouvelle-Calédonie, qui y affecte la taxe parafiscale

---

[295] Points 1°, 6° et 31° de l'article 22 et article 99 de la loi organique susmentionnée.

[296] L'état des lieux complet est dressé dans le rapport Communauté du Pacifique, « Etat des lieux de la fiscalité et des subventions en Nouvelle-Calédonie » (RESCCUE, octobre 2016), https://www.spc.int/sites/default/files/wordpresscontent/wp-content/uploads/2016/12/Rapport-Verdisst-Fiscalite-Etape1.pdf. D'autres études pourraient étayer la réflexion, notamment Comité français de l'UICN, « La politique fiscale », in *Financements publics et biodiversité d'outre-mer. Quelle ambition pour le développement durable ?*, Planète Nature, 2006, 95‑122. et Henri TORRE, *Mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel*, Rapport sénatorial d'information, 2005, disponible sous https://www.senat.fr/rap/r05-007/r05-0070.html.

[297] Loi du pays n° 2003-3 du 27 mars 2003 instituant une taxe de soutien aux actions de lutte contre les pollutions et délibération n°253 du 28 décembre 2006 portant modification du tarif de douanes de la Nouvelle-Calédonie.

[298] Délibération n°29 du 29 février 1980 portant création d'un fonds de concours pour le développement des énergies nouvelles et renouvelables.

[299] Délibération du Congrès n° 78 du 26 janvier 1989 portant création d'un fonds de concours pour la maîtrise de l'énergie en Nouvelle-Calédonie.

pour les énergies renouvelables (TER)[300]. Une Agence Calédonienne de l'Energie (ACE), héritière du Comité Territorial pour la Maîtrise de l'Energie (CTME), donne son avis sur les projets auxquels affecter ce fonds. Il pouvait aussi primer des opérations, permettant par-là de les faire bénéficier d'une exonération de taxe générale à l'importation (TGI), avant sa substitution à la TGC, sur les matériels nécessaires[301].

229. Aussi, bien que l'intention ne soit pas forcément purement environnementale, les activités minières font l'objet d'un taux d'imposition différencié, de 35% au lieu de 30[302]. Elles peuvent bénéficier d'une réduction d'impôts de 10% des versements effectués notamment à des fonds communaux de l'environnement créés par les communes d'implantation d'un site minier, en vue de la réhabilitation de sites miniers[303].

Toutefois, ces activités peuvent faire l'objet d'une exonération pure et simple d'impôts (impôt sur les sociétés, patente, contribution foncière et taxe de solidarité sur les services…) pendant la phase de construction d'une usine industrielle de traitement des minerais par les contribuables dument agréés[304]… Deux des principaux acteurs de l'industrie minière locale et mondiale (Vale NC et KNS) se sont donc vus exonérés pendant la construction de leurs usines respectives et protégés par un régime fiscal de longue durée avantageux[305]. Des dispositions encouragent aussi les investissements auxiliaires exclusivement dédiés au fonctionnement de l'usine de traitement agréée[306] et l'extension des activités métallurgiques[307], sans que cela ne puisse être perçu comme un geste en faveur de la pérennité du patrimoine naturel.

230. La fiscalité verte locale reste donc pour le moins timorée. « *Lors de l'adoption de la loi du pays sur la fiscalité minière (Loi du pays n° 2001-009), les problèmes écologiques liés à l'installation de deux grandes usines de transformation du nickel sur le territoire avaient été évoqués. Malgré la demande expresse d'un certain nombre d'élus quant à l'introduction d'obligations en matière de protection de l'environnement en contrepartie des exonérations fiscales consenties et au vu des dommages écologiques prévisibles induits par la construction des complexes industriels, le Gouvernement avait alors écarté cette possibilité en considérant que la protection de l'environnement relevait de la compétence des provinces et que la Nouvelle-Calédonie ne pouvait donc pas intervenir en ce domaine. En conséquence, ses considérations ne sont apparues que dans le rapport (Rapport de Monsieur Yves MAGNIER sur le projet de loi du pays relatif à certains investissements concernant le secteur de la métallurgie des minerais) et non dans le corps même du texte, les transformant ainsi en vœux pieux*. »[308]

---

[300] Délibération n°392 du 13 janvier 1982.

[301] Délibération modifiée n° 69/CP du 10 octobre 1990 fixant les modalités d'octroi des régimes fiscaux privilégiés à l'importation. Ce régime bénéficie aussi aux opérations d'électrification rurale.

[302] Articles 2, 3 et 45 du Code des impôts de la Nouvelle-Calédonie.

[303] Article 45-26 du Code des impôts de la Nouvelle-Calédonie.

[304] Article Lp.45 bis 1 et suivants du Code des impôts de la Nouvelle-Calédonie.

[305] Article Lp.45 bis 5 du Code des impôts de la Nouvelle-Calédonie.

[306] Article Lp.45 bis 7 du Code des impôts de la Nouvelle-Calédonie.

[307] Article Lp.45 bis 10 du Code des impôts de la Nouvelle-Calédonie.

[308] Carine DAVID et Victor DAVID, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale », *op. cit*.

231. Enfin, dès les années 2000, la Nouvelle-Calédonie s'est saisie de sa compétence en matière de domanialité[309]. Pour autant, elle n'identifie pas distinctement de domaine naturel et ne pose pas d'exigence spécifique en matière de pérennité du patrimoine naturel éventuellement hébergé. Si une refonte de droit domanial local devait être envisagée, il serait opportun d'y intégrer explicitement une vocation de conservation des dépendances de valeur écologique, notamment pour ce qui a trait au domaine maritime et fluvial[310].

2 - Commerce : un levier de limitation de prélèvement de ressources et de dissémination de polluants

232. La Nouvelle-Calédonie a adopté une délibération relative à la mise en œuvre de la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction[311]. Si la délibération locale est récente, la France -et la Nouvelle-Calédonie- sont parties à la Convention de Washington depuis 1978 et la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de commerce extérieur depuis 1999. Le délai induit pour l'adoption de cette délibération vient du fait qu'aucune administration locale ne souhaitait prendre en charge l'instruction des permis CITES. Jusqu'en 2019[312], c'est un service d'Etat, la direction de l'agriculture, des forêts et de l'environnement (DAFE), qui continue à les instruire.

La polémique autour de l'adoption de cette délibération fût telle que le projet de délibération a d'abord été retiré de l'ordre du jour du Congrès[313], avant d'y être repositionné du fait de la pression de la CITES elle-même[314]. A ce jour, l'inquiétude du CESE « *du retard que [les arrêtés d'application de la délibération] pourraient prendre avant d'être adoptés, étant donné*

---

[309] Au travers notamment des lois du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, n° 2007-2 du 13 février 2007 relative aux occupations constitutives de droits réels sur le domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et de leurs établissements publics. n° 2012-6 du 5 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

[310] La question a notamment été abordée dans l'article de Carine DAVID, « Domanialité publique maritime et usages coutumiers en Nouvelle-Calédonie », in Jean-Luc PISSALOUX et Anne RAINAUD (dir.) *Les trente ans de la loi Littoral*, L'Harmattan, 2017. Plusieurs innovations pourraient enrichir le droit domanial local, notamment celles identifiées dans l'article de Carine DAVID, « La nécessaire évolution des concepts juridiques pour une protection réaliste de la biodiversité en Nouvelle-Calédonie », *Ethnopharmacologia*, 2010, disponible sous https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02116973. Le sujet est abordé ici, dans la partie consacrée aux contraventions de grande voirie.

[311] Délibération n°147 du 11 août 2016 relative à l'application de la Convention de Washington (CITES) en Nouvelle-Calédonie.

[312] Arrêté n° 2019-1177/GNC du 30 avril 2019 portant désignation du service administratif compétent pour l'instruction des permis et certificats CITES en Nouvelle-Calédonie.

[313] Arrêté n° 2016-1107/GNC du 31 mai 2016 portant retrait du projet de délibération relative à l'application de la Convention de Washington (CITES) en Nouvelle-Calédonie

[314] Comme le souligne l'avis n° 3/2016 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 15 juin 2016 concernant le projet de délibération relatif à l'application de la Convention de Washington (CITES) en Nouvelle-Calédonie : « *En 2004, 2009, 2011 puis en 2015, la CITES a rappelé la nécessité pour le Gouvernement de se mettre en conformité avec les dispositions de la Convention, notamment avant septembre2016, date de la 17esession de la Conférence des Parties CITES qui se tiendra à Johannesburg. Dans le cas contraire, la Nouvelle-Calédonie risque de se voir appliquer des sanctions consistant en l'interdiction d'émission de permis CITES.* »

le délai particulièrement long qui a présidé à l'éclosion du présent projet de délibération »[315] se vérifie d'ailleurs. Ces arrêtés n'ont pas encore été publiés à ce jour.

233. La Nouvelle-Calédonie a par ailleurs pris, par exemple, des arrêtés encadrant très strictement les exportations de santal et de ses produits dérivés[316]. En effet, cette essence précieuse a fait l'objet de pressions très importantes qui ont révélé son intérêt et sa vulnérabilité au grand public.

234. La Nouvelle-Calédonie peut aussi prévenir l'introduction à des fins commerciales ou non d'espèces, de matériels ou produits nocifs pour la biodiversité calédonienne et l'environnement en général. Ainsi, récemment, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie s'est saisi pleinement du problème de la pollution plastique. Par loi du pays[317], il utilise pour la première fois le levier de sa compétence en droit commercial, détenue depuis le 1er juillet 2013[318], pour prévenir la dissémination de déchets plastiques.

Ce pas est très significatif. En effet, la dimension environnementale de cette loi est indéniable. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'un avis du Conseil Consultatif de l'Environnement[319], qui a fait figurer l'environnement comme premier objet du texte, avant la santé et le commerce. L'autorité de la Concurrence, saisie elle aussi[320], constate, en premier lieu, que le projet s'inscrit dans le cadre de la lutte mondiale contre la prolifération de déchets plastiques.

Pour autant, la compétence du Congrès en la matière n'a pas été remise en question, le Conseil d'Etat constatant, « *en dépit de son caractère sectoriel, […] que le projet qui lui est soumis, en ce qu'il prévoit des obligations particulières de conformité et d'étiquetage, relève du domaine réservé à la loi du pays par le 10° de l'article 99 de la loi organique 99-209 du 19 mars 1999 pour définir « les principales fondamentaux concernant le régime[…] des obligations civiles et commerciales* »[321].

Le fait que cette interdiction soit établie par une loi du pays et non pas par une simple délibération se justifie donc explicitement par le fait que l'interdiction de ces plastiques relèverait des « *principes fondamentaux concernant le régime des obligations commerciales* »[322]. On aurait pu aussi, plutôt, y lire l'appropriation par le Congrès et le

---

[315] Rapport et avis n° 07/2016 du 27 juin 2016 relatifs à la saisine concernant le projet de délibération relatif à l'application de la Convention de Washington (CITES) en Nouvelle-Calédonie

[316] Arrêté n°2015-2853/GNC du 8 décembre 2015 portant prohibition absolue des bois de santal de la Nouvelle-Calédonie destinés à l'exportation et arrêté n°2015-2855/GNC du 8 décembre 2015 relatif à l'exportation des drêches de bois de santal de Nouvelle-Calédonie.

[317] Loi du pays n° 2019-2 du 21 janvier 2019 relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques.

[318] Loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial.

[319] Avis n° 5/2018 CCE du 19 octobre 2018 rendu par le comité consultatif de l'environnement sur la proposition de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques.

[320] Avis n° 2018-A-08 du 25 octobre 2018 rendu par le comité consultatif de l'environnement portant sur la proposition de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques.

[321] CE, Section des travaux publics, 13 novembre 2018, Avis, *projet de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques*, n°395.988.

[322] Conformément à l'article 99 de la loi organique modifiée 99-209, en matière commerciale, seuls ces principes relèvent de la loi du pays.

Conseil d'Etat de la doctrine selon laquelle « *le Conseil constitutionnel a développé des techniques permettant d'étendre le champ matériel des domaines dans lesquelles le législateur est compétent pour intervenir […] tout à fait transposables à la loi du pays pour lui permettre d'intervenir au-delà des domaines énumérés à l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 et [qui] ne manquent pas d'applications s'agissant de la matière environnementale.[…] Une transposition de la jurisprudence du Conseil constitutionnel aux lois du pays permettrait donc de considérer que le Congrès, en sa qualité de législateur, peut tout à fait intervenir en matière de protection de l'environnement* »[323].

235. Pour la première fois, la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de santé et de commerce a servi de cavalier pour poursuivre un objet manifestement environnemental, en dehors des domaines traditionnellement associés strictement listés à l'article 22 de la loi organique, évoqués précédemment.

Il s'agit d'une incursion très spectaculaire de la Nouvelle-Calédonie dans le champ environnemental. Elle est d'autant plus cohérente qu'il aurait été très délicat pour les provinces de s'aventurer utilement dans cette direction. Si la province Sud a produit aussi des dispositions interdisant le commerce de produits toxiques[324], il est évident qu'une interdiction de commerce territorialement parcellaire pose des problèmes de clarté. En outre, les provinces ne sont pas organisées de façon optimale pour contrôler les commerces, alors que la Nouvelle-Calédonie dispose d'agents assermentés au sein de sa Direction des Affaires Economiques.

Cela pourrait être les prémices d'une expression plus marquée de la Nouvelle-Calédonie en matière environnementale au « prétexte » de sa compétence économique, qui permettrait un corpus juridique plus complet et plus cohérent, territorialement parlant. Cela appelle de sa part des efforts pour assoir sa compétence technique dans des domaines environnementaux nouveaux.

B - Les compétences en cours d'acquisition

236. Plusieurs domaines de compétence de la Nouvelle-Calédonie sont susceptibles d'avoir des effets sur la pérennité du patrimoine naturel, notamment le droit des assurances (1), le droit civil (2) et la commande publique (3). Pour autant, les dispositions locales restent rares. Il est toutefois envisageable que, l'exercice de ces compétences s'affirmant, elles se révèlent un levier en faveur de la pérennité du patrimoine naturel.

1 - Droit des assurances

237. Si la loi organique attribue expressément le droit des assurances à la Nouvelle-Calédonie depuis 1988[325], les premières incursions locales en la matière ne datent que de

[323] Carine DAVID et Victor DAVID, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale », *op.cit*.

[324] Le tributyl-étain et ses dérivés industriels, utilisés pour le carénage, sont interdits en vertu des articles 434-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

[325] Point 6° de l'article 9 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, repris au point 16° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

2016[326]. Elles remettent à niveau un droit devenu obsolète en modifiant le Code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie, constitué exclusivement jusqu'alors de dispositions adoptées au niveau national.

238. Indépendamment des garanties financières exigées au titre de certaines réglementations ou législations (ICPE[327], mines[328]…), il est donc juridiquement possible de développer localement l'impact positif sur le patrimoine naturel des normes relatives aux fonds de pension, fonds de placement et à la couverture de risques en général.

239. De nombreuses pistes ont déjà été étudiées, tant au niveau national[329] qu'international, via le groupe de travail « assurance » du programme des Nations Unies, pour faire du droit des assurances un levier d'accroissement de la vigilance des opérateurs quant au risque environnemental mais aussi de prise en charge financière des dommages environnementaux. En effet, « *en raison de son interaction avec chaque composante de l'économie, le secteur de l'assurance est à même d'encourager considérablement les comportements de développement durable*. »[330]

240. Les premières modifications du Code des assurances local, récentes, [331] procurent une meilleure couverture du risque encouru par les clients du fait de malfaçons immobilières. Si ces dispositions satisfont un besoin criant, elles n'ont absolument aucune ambition environnementale. Cette irruption de la Nouvelle-Calédonie dans le champ de l'assurance pourrait être précurseur. La Nouvelle-Calédonie pourrait désormais, par exemple, permettre la prise en charge de dommages environnementaux du fait d'un chantier à la stricte condition qu'il respecte certaines exigences, qui deviendraient des règles de l'art.

2 - Droit civil

241. Parallèlement, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de « *droit civil, sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement* »[332]. Si

---

[326] Loi du pays n° 2016-8 du 3 mai 2016 relative au livre III et au livre V du Code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie et arrêté n° 2016-2863/GNC du 6 décembre 2016 relatif au livre V du Code des assurances applicables en Nouvelle-Calédonie.

[327] Articles 419-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

[328] Article Lp. 142- 24 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie.

[329] Le rapport « assurances et environnement » remis en mai 1994 au Ministère de l'environnement en 1994 est mentionné dans la réponse du ministère publiée dans le JO Sénat du 05/01/1995 - page 30 à la question écrite n° 08238 de M. Jean-Pierre Blanc (Savoie - UC) publiée dans le JO Sénat du 27/10/1994 – p.2552.

[330] « L'assurance durable » (Groupe de travail Assurance du Programme des Nations Unies pour l'Environnement Finance Initiative, mai 2007), disponible sous http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/insuring_for_sustainability_fr.pdf.

[331] Notamment la loi du pays n° 2019-4 du 5 février 2019 relative à la responsabilité et l'assurance de la construction en Nouvelle-Calédonie qui, à l'article Lp.1792 du Code des assurances local, crée une responsabilité de plein droit des constructeurs d'ouvrages des dommages résultant de « *la solidité de l'ouvrage, l'étanchéité de ses couvertures et de ses toitures terrasses à l'exclusion de celle de ses parties mobiles, ou l'étanchéité de ses parois enterrées*. »

[332] Conformément au point 4° du III de l'article 21 l'article 21 de la loi organique susmentionnée et en application de la loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial.

l'articulation avec la compétence provinciale environnementale est explicitée depuis 2013[333], toute ambiguïté n'est pas levée. Tout comme la conjonction entre chasse et environnement, le champ précis des dispositions de droit civil relevant de la chasse et de l'environnement n'est clarifié nulle part à ce jour.

Il est d'ailleurs à parier que de nombreuses dispositions de droit civil général sauraient être lourdes de conséquences en matière de développement durable et en particulier de protection du patrimoine naturel.

Notamment, les « *principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* » relèvent de la loi du pays[334]. Si la Nouvelle-Calédonie souhaitait par exemple créer des obligations réelles environnementales[335], établir un régime de propriété innovant spécifique à des éléments du patrimoine naturel, voire leur attribuer la personnalité juridique, cela se pourrait se faire par le biais d'une loi du pays.

242. Faut-il encore que cela ne soit pas rendu impossible par le fait que ces matières puissent relever de la compétence provinciale, puisqu'elles ont une finalité environnementale. A notre sens, de telles dispositions ne sauraient être pertinentes qu'à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie. Il serait trop artificiel de se cantonner à une posture étriquée, interdisant toute contribution de la Nouvelle-Calédonie à la pérennité de son patrimoine naturel par le biais ô combien prometteur du droit civil et commercial. L'avis du Conseil d'Etat[336] sur la proposition, expérimentale en la matière, de loi « plastiques à usage unique »[337] permet d'envisager de développer cette option. En effet, alors que la Nouvelle-Calédonie intervenait en invoquant sa compétence en matière de commerce et de droit civil dans un but explicitement environnemental, le Conseil d'Etat a estimé qu'elle agissait bien dans le cadre des compétences. Cela ouvre une brèche dans la vision sclérosée des contributions légitimes de chaque collectivité à l'édification d'un droit de l'environnement qui pourrait devenir intégré, transversal, à la hauteur des enjeux et adapté aux diverses réalités qu'il doit influencer. Aussi, une thèse sur la responsabilité civile environnementale en Nouvelle-Calédonie[338] est très attendue en ce qu'elle donnerait des pistes normatives locales pour faire du régime de responsabilité un levier complémentaire de développement durable et en particulier de protection du patrimoine naturel.

243. Enfin, la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de droit civil, et donc de propriété intellectuelle, devra être un jour exercée pour compléter le dispositif local en matière d'accès et de partage des avantages tirés des ressources génétiques. En effet, si les trois provinces ont désormais encadré les modalités d'accès à ces ressources sur leurs

---

[333] Loi organique n°2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

[334] Article 99 de la loi organique susmentionnée.

[335] En référence à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement, issu de la loi du 8 août 2016. A ce propos, William DROSS, *L'originalité de l'obligation réelle environnementale en droit des biens,* Énergie - Environnement – Infrastructures, 2017, n° 6, dossier 16.

[336] CE, Section des travaux publics, 13 novembre 2018, Avis, *Projet de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques*, n° 395.988.

[337] Loi du pays n° 2019-2 du 21 janvier 2019 relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques.

[338] Margot UZAN, *Le champ d'application du régime de responsabilité civile environnementale calédonien*, thèse en cours sous la direction de Carine DAVID.

territoires[339], la Nouvelle-Calédonie n'a jusqu'à présent pas conclu en la matière. Un projet de loi du pays avait pourtant été rédigé en 2011. Le Conseil d'Etat avait alors estimé que « *si le caractère novateur de ce projet […] ne peut qu'être salué, et si son intérêt et sa légitimité sont incontestables, la question de la compétence de la Nouvelle-Calédonie pour l'adopter en l'état actuel de la répartition des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie se pose* »[340]. En effet, la Nouvelle-Calédonie n'est compétente en matière de droit civil et commercial que depuis le 1er juillet 2013, conformément aux dispositions de la loi organique et de la loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial. Un nouveau projet de loi du pays mériterait d'être présenté aujourd'hui.

3 - Commande publique

244. La Nouvelle-Calédonie est aussi compétente en ce qui concerne les « *règles relatives à la commande publique, dans le respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics* »[341].

Pourtant, à ce jour, les dispositions applicables localement sont issues du droit national[342]. Elles n'affichent aucune spécificité en matière de durabilité, à la différence d'autres collectivités qui ont affiché juridiquement une politique en matière de commande publique durable[343].

Ainsi, la Nouvelle-Calédonie pourrait exiger la prise en compte de critères d'attribution de marchés publics privilégiant ceux de moindres empreintes carbone ou impacts environnementaux : traçabilité, proximité, consommation de matières premières, d'énergie… De nombreuses pistes en ce sens ont déjà été identifiées au niveau national, notamment dans l'étude « Commande publique responsable : un levier insuffisamment exploité »[344] publiée par le CESE national. Le CESE-NC pourrait très utilement se saisir de ce sujet pour établir des critères et des pondérations adaptés notamment à l'insularité et aux réalités de

---

[339] Articles 311-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud, créés par la délibération n° 06-2009 du 18 février 2009 et modifiés par la délibération n° 28-2019/APS du 12 avril 2019, 310-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord, créés par la délibération n° 2019-50 du 1er mars 2019 et 311-1 et suivants du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, créés par la délibération n° 2018-37/API du 21 juin 2018

[340] CE, Section de l'intérieur, 24 janvier 2012, Avis, *Projet de loi du pays relative à la sauvegarde du patrimoine autochtone*, n°385.945.

[341] Point 17° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

[342] Ordonnance n° 2010-137 du 11 février 2010 portant adaptation du droit des contrats relevant de la commande publique passés par l'Etat et ses établissements publics en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, arrêté du 3 août 2016 portant extension en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises de textes relatifs à la commande publique, décret modifié n° 2017-516 du 10 avril 2017 portant diverses dispositions en matière de commande publique, arrêté modifié du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique …

[343] Par exemple, la délibération modifiée n° 39-2011/APS du 9 novembre 2011 portant règlementation de la commande publique de la province Sud.

[344] Consultée le 9 mars 2020 sous https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2018/2018_06_commande_publique_responsable.pdf.

l'économie locale. Si la Nouvelle-Calédonie ne s'est pas encore approprié cette matière, les services y réfléchissent activement.

245. Il pourrait être envisagé aussi de rendre obligatoire, dans certains cas, la production d'un document, adapté au contexte local, comparable au « Schéma Organisationnel d'un Plan Assurance Environnement » métropolitain, présentant les dispositions qu'un candidat à un marché public envisage d'adopter pour la préservation de l'environnement.

Section 2 - **Les tirades des provinces, expressions plurielles de la compétence environnementale de droit commun**

246. Au-delà de l'exégèse de la répartition des compétences entre les différentes institutions et collectivités opérée par la loi organique[345], chaque entité perçoit et joue son rôle à travers le prisme de sa réalité spécifique.

Ce fait, vrai pour les communes, l'est aussi pour les trois provinces. Il est d'autant plus flagrant pour ce qui touche au patrimoine naturel, puisque chacune est auteur d'un Code de l'environnement dont le périmètre et le contenu traduisent sa vision.

On peut en déplorer la diversité, qui en rend la lisibilité plus délicate et fragilise de ce fait la sécurité juridique des acteurs. On peut aussi considérer cette même diversité comme une richesse qui permet l'expression juridique d'approches qui n'auraient pas eu voix au chapitre si un seul Code avait été adopté pour tout l'archipel.

247. La définition de la compétence environnementale des provinces apparait comme un écho de cette description du Droit de l'environnement, « *noyau central […], autour duquel ses contours, plus flous, intègrent ou touchent de près le droit de l'urbanisme et le droit rural […] ou le droit agricole*. »[346] Si le noyau central des compétences environnementales des provinces est unanimement reconnu par l'ensemble des acteurs en présence (§1), les divergences quant aux contenus des Codes de l'environnement de chacune d'entre elles illustrent localement non seulement leurs différences d'approches mais aussi le flou de leurs contours (§2)[347].

§ 1 - Les convergences sur la substantifique moelle des dispositions relatives à l'environnement

248. « *Si l'environnement est une notion très vaste, ou vague, il faut s'attendre à ce que les compétences des provinces soient tout aussi vastes, ou vagues…* »[348]. Ni les textes ni la jurisprudence ne pourront en effet jamais en clarifier exhaustivement le champ. Après avoir tenté une interprétation littérale de la répartition des compétences locales (A), le juge a finalement opté pour une approche plus conceptuelle (B).

---

[345] Articles 20 et suivants de la **loi organique susmentionnée.**

[346] Raphaël ROMI, « Environnement- Droit de l'environnement », *op.cit*.

[347] Des provinces ont adopté des dispositions en matière d'information et de participation du public. Elles sont étudiées dans le titre suivant et ne sont pas développées dans celui-ci.

[348] Jean-Yves FABERON, « Les politiques des provinces de Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1993, n°HS, p.49.

A - La lecture rigide de la compétence environnementale des provinces

249. Les statuts successifs de la Nouvelle-Calédonie ont dessiné le contour de la compétence environnementale des provinces (1) que le juge a d'abord cherché à constater point par point (2).

1 - L'affectation textuelle de la compétence environnementale

250. L'alinéa premier de l'article 20 de la loi organique, héritier de l'article 7 de la loi référendaire n°88-1028 du 9 novembre 1988, prévoit que « *Chaque province est compétente 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.* »

Faute d'être explicitement attribuée par ailleurs, la compétence « environnementale » revient donc aux provinces. Son périmètre n'est toutefois dessiné que par rapport aux compétences précédemment inventoriées, attribuées à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes.

251. Le terme de « patrimoine naturel » n'est jamais apparu tel quel dans les divers statuts qu'a connu la Nouvelle-Calédonie. Celui d' « environnement » y a fait irruption en 1985, précédant ainsi de très peu l'apparition des provinces. Il figure comme élément d'un « projet régional d'aménagement et de développement économique, social et culturel » devant émaner des régions, ancêtres des provinces[349]. Ce statut n'ayant vécu qu'un an, ces projets n'ont pas vu le jour.

Le terme d'« environnement » s'est maintenu en juillet 1986, cette fois-ci parmi les objectifs fondamentaux dont la définition est attribuée aux conseils de régions[350]. Ces derniers n'ont toutefois pas non plus eu l'occasion de s'exprimer sur le sujet, ce statut prenant fin après dix-huit mois. Le suivant ne mentionnait plus le terme d'environnement[351].

Absent aussi du statut qui portait création des provinces, en 1988[352], l'« environnement » est cependant déposé dans leurs berceaux en 1989 par l'arrêté 89-63/CC du 15 décembre 1989 portant transfert aux provinces de la « *protection de l'environnement* » [353]. Ce qui est

---

[349] Article 18 de l'ordonnance n°85-992 du 20 septembre 1985 relative à l'organisation et au fonctionnement des régions en Nouvelle-Calédonie et dépendances et portant adaptation du statut du territoire : « *Le conseil de région établit un projet régional d'aménagement et de développement économique, social et culturel. Ce projet précise les objectifs fondamentaux de la région en matière de développement local, de promotion des hommes, d'organisation de l'espace, de mise en valeur des ressources et de protection de l'environnement*. »

[350] Article 23 de la loi n°86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *Le conseil de région règle par ses délibérations les affaires de la région.*
Sous réserve de la compétence générale du Congrès et des attributions des communes, il exerce les compétences attribuées au territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances par l'article 4 de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 précitée dans les domaines suivants :
a) Définition des objectifs fondamentaux de la région en matière de développement, de promotion des hommes, de mise en valeur des ressources naturelles et de protection de l'environnement ; […]. »

[351] Loi n°88-82 du 22 janvier 1988 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie.

[352] Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

[353] Conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, le Haut-Commissaire de la République a adopté, après avis du conseil consultatif, les arrêtés n°89-

entendu comme relevant de cette protection de l'environnement n'est pas décrit ; on pourrait déduire cependant des autres transferts opérés qu'il ne comporte pas la conservation du patrimoine[354], ni les installations classées pour la protection de l'environnement[355], ni l'agriculture ni la pêche professionnelle[356]. Ces derniers relevant aussi des provinces, il n'a jamais été indispensable de clarifier leur articulation avec la protection de l'environnement.

252. Dans la version initiale de la loi organique, le terme « environnement » apparait à quatre reprises[357]. Il n'y figure qu'en tant que facette d'autres préoccupations, affectées à la Nouvelle-Calédonie :

- l'exploitation minière en ce qui concerne l'adoption d'un schéma de mise en valeur des richesses minières comportant les « *principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements* »[358] ;

- l'aménagement et le développement en ce qui concerne l'élaboration par l'Etat et la Nouvelle-Calédonie d'un schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie exprimant entre autres les « *orientations fondamentales en matière […] d'environnement* »[359].

- la participation des associations de protection de l'environnement au Comité Consultatif des Mines[360] ainsi qu'à un Comité Consultatif de l'Environnement[361]. Désormais, le Conseil Economique et Social est devenu Conseil Economique, Social et Environnemental[362]. Ceci porte à trois le nombre d'entités consultatives prévues légalement, existantes à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie et rendant des avis en matière environnementale.

253. En outre, depuis 2013, la compétence provinciale environnementale est explicite dans la loi organique. En effet, désormais, les compétences de la Nouvelle-Calédonie en matière de droit civil et de principes directeurs du droit de l'urbanisme s'entendent « *sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement* ».

254. Dans la loi, l'« environnement » reste donc cantonné à une facette exclue du champ de compétence de la Nouvelle-Calédonie. Son contenu est affecté par défaut aux provinces par l'article 20 mais n'y est décrit nulle part ; son périmètre y est circonscrit par les compétences des autres. La hiérarchie des normes, en matière environnementale, ne peut

---

44/CC du 28 novembre 1989, 89-50/CC et 89-51/CC du 6 décembre 1989, 89-53/CC du 8 décembre 1989, 89-54/CC, 89-55/CC, 89-56/CC, 89-57/CC, 89-62/CC et 98-63/CC du 15 décembre 1989 et 89-64/CC, 89-65/CC et 89/66/CC du 26 décembre 1989.

[354] Transféré par arrêté n°89-66/CC du 26 décembre 1989.

[355] Transférées par arrêté n°89-64/CC du 26 décembre 1989.

[356] Transférée par arrêté n°89-57/CC du 15 décembre 1989.

[357] Articles 39, 41, 211 et 213 de la loi organique susmentionnée.

[358] Article 39 de la loi organique susmentionnée. Ce schéma a été adopté effectivement par délibération du Congrès n° 466 du 18 mars 2009 arrêtant les dispositions du schéma de mise en valeur des richesses minières.

[359] Article 211 de la loi organique susmentionnée.

[360] Article 41 de la loi organique susmentionnée et délibération modifiée n° 064 du 27 janvier 2000 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité consultatif des mines .

[361] Article 213 de la loi organique susmentionnée, délibération du Congrès n°155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement et arrêté n°2008-667/GNC du 5 février 2008 portant règlement intérieur du comité consultatif de l'environnement.

[362] L'article 6 de la loi organique n°2013-1027 du 15 novembre 2013 a modifié en ce sens l'article 2 de la loi organique susmentionnée.

donc offrir aux provinces qu'un cadre pour le moins minimaliste : ni l'Etat ni la Nouvelle-Calédonie ne sont compétents dans les matières traitées par les provinces au titre de leur compétence environnementale, du moins en ce qui concerne les règles primaires.

2 - La stricte interprétation des compétences d'attribution et la consécration de la compétence de principe des provinces en matière environnementale

255. Au début des années 1990, lorsque le juge a à accompagner les provinces dans le tracé du pourtour de leur compétence environnementale, il s'appuie exclusivement sur la stricte interprétation des compétences d'attribution[363].

256. Sous le régime de la loi organique de 1988, des dispositions provinciales relatives aux ressources forestières[364] et aux aires protégées marines[365], sont ainsi confirmées comme relevant de la protection de l'environnement et non pas de la police intéressant les animaux et les végétaux attribuée à la Nouvelle-Calédonie -le Territoire à l'époque.

257. La jurisprudence[366] considère « *qu'il résulte clairement des dispositions législatives antérieures à celles de la loi précitée, du 9 novembre 1988, que le législateur a toujours entendu réserver aux régions les compétences nécessaires en matière de ressources naturelles, et plus particulièrement forestières et de protection de l'environnement ; que les provinces […] se sont substituées aux régions ; que, si […] la police intéressant la réglementation des végétaux a été confiée au territoire il n'en est pas de même de la protection de l'environnement, laquelle ne relève ni de l'Etat, ni du Territoire et se trouve donc […] ressortir de la compétence des provinces* », se référant en outre au transfert explicite aux provinces de la « *protection de l'environnement* » de 1989[367].

258. Le juge s'en tient alors à valider au cas par cas des éléments de politiques publiques comme relevant de la protection de l'environnement, en posant pour seul principe que les compétences d'attributions devaient être interprétées strictement. Les contentieux sont tranchés sans pour autant donner de visibilité plus large sur ce que la Justice considère comme relevant de l'environnement.

B - L'assouplissement de l'interprétation de la compétence provinciale environnementale

259. Les premiers pas des provinces en matière environnementale ont été canalisés par le juge, sans toutefois qu'il n'impose de représentation unanime de l'environnement. La situation n'est toujours pas limpide, mais des critères permettent une certaine prévisibilité de l'affectation des diverses compétences aux divers acteurs (1). Même, la jurisprudence a pu constater une compétence environnementale « par principe » des provinces, qu'elles doivent articuler avec celles attribuées par la loi organique à la Nouvelle-Calédonie (2).

---

[363] TANC, 13 décembre 1990, n°9000287 et 9000288.
[364] TANC, 2 avril 1991, n°9000373.
[365] TANC, 13 décembre 1990, n°9000287 et 9000288.
[366] TANC, 2 avril 1991, n°9000373.
[367] Arrêté 89-63/CC du 15 décembre 1989.

1 - Une perception finaliste des dispositions

260. Le Conseil d'Etat a considéré, en 1995[368], que la province Nord était légitime à encadrer la pêche et la commercialisation du crabe de palétuvier ayant « *pour objet la protection d'une certaine espèce dans un but principalement économique* ». Si la compétence provinciale prévalait, c'était donc du fait du but économique de la disposition, et non pas de son objet, qui pouvait pourtant renvoyer à l'environnement.

261. Le juge administratif donne aux administrations concernées un critère complémentaire des dispositions de leur ressort, comparable notamment à celui mis en œuvre par le Tribunal des Conflits[369] et le Conseil d'Etat[370] pour distinguer les opérations de police relevant respectivement des ordres judiciaire ou administratif[371] : le critère finaliste. En matière d'urbanisme en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'Etat affirme en 2005 que, même si des dispositions affectent une attribution tierce, le fait qu'elles constituent des « *outils au service d'une politique* » [372] du ressort d'une collectivité ou institution justifie qu'elles soient adoptées par cette dernière.

> *«* L'autorité compétente [est donc davantage] fonction de la finalité de la mesure [que] des matières qu'elle pouvait concerner [ce qui met] fin au découpage pointilleux qui caractérisait la délimitation des prérogatives de chacune des collectivités, au profit de la reconnaissance de 'blocs de compétences', en vertu desquels la compétence sur le principal entraînerait compétence sur l'accessoire *»* [373].

262. Ce critère est très régulièrement réutilisé. Il permet en effet « *un partage souple et extrêmement pragmatique des compétences, bien que pas toujours facile à manier.* »[374]

Récemment encore, le Conseil d'Etat[375] a constaté que les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), bien que figurant au Code national de l'environnement, « *eu égard à leur objet et aux mesures qu'ils comportent, […] doivent être regardés comme*

---

[368] CE, Section, 27 janvier 1995, *Pêche et commercialisation du crabe de palétuvier*, Req. n° 149790.

[369] Tribunal des conflits, 7 juin 1951, Dame Noualek.

[370] CE, Section, 11 mai 1951, *Cts Baud* et CE, Ass., 24 juin 1960, *Sté Frampar et a*., Req. n°42289, concl . Heumann ; GAJA, Dalloz, n°77.

[371] Jacques MOREAU, « La compétence « externe » de la juridiction administrative », in *Pratique du contentieux administratif*, Dalloz professionnels, 2017, Dalloz.

[372] *CE,* Section de l'intérieur, *30 août 2005, Req.* n° 371 906 : *« Bien qu'affectant le droit de propriété, de tels droits de préemption, qui font l'objet de la demande d'avis, constituent des outils au service d'une politique de l'urbanisme et, à ce titre, se rattachent au droit de l'urbanisme. Leur institution en Nouvelle-Calédonie ne relève dès lors pas de la compétence maintenue à l'Etat en ce qui concerne le droit civil. Il appartient à la Nouvelle-Calédonie de définir les « principes directeurs » que doivent respecter les dispositions relatives à l'exercice de droits de préemption à des fins d'urbanisme qui seraient mis en œuvre sur son territoire*. »

[373] Mathias CHAUCHAT et Yoann TOUBHANS, « Les normes applicables en matière d'urbanisme en Nouvelle-Calédonie », *Revue Française de Droit Administratif*, 2006, p.1124.

[374] Carine DAVID et Victor DAVID, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale », *op.cit*.

[375] CE, Section des travaux publics, 31 octobre 2017, Avis, r*épartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de prévention des risques naturels*, Req. n°393381‑393430.

tendant à la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les risques naturels comme ayant ainsi une finalité de sécurité civile ».

263. On peut néanmoins s'interroger sur l'ambivalence de la finalité d'une disposition. Ainsi, si la pêche et la commercialisation du crabe de palétuvier ont été encadrées à des fins économiques aux yeux du Conseil d'Etat en 1995[376], ces dispositions figurent aujourd'hui dans les Codes provinciaux de l'environnement, tant en province Nord que Sud. C'est d'ailleurs le cas pour toutes les espèces dont les prélèvements et commercialisation sont réglementés[377]. Les critères qui conditionnent la capture ou la commercialisation (gabarit du spécimen, saison,…) sont liés à l'écologie de l'espèce et permettent à la fois la préservation de la ressource naturelle et la pérennité de l'activité économique associée, ce qui permet l'équivoque.

264. Toutefois, il ne plane aucun mystère sur la finalité des dispositions des Codes de l'environnement relatives aux espèces dont des prélèvements peuvent être opérés mais dont le commerce reste interdit, comme les roussettes[378] ou les tortues[379], voire celles dont tout prélèvement et commerce sont prohibés[380]. L'Etat, lors du contrôle de légalité, n'a cependant pas soulevé la question de la compétence éventuelle de la Nouvelle-Calédonie au titre de la police des animaux et des végétaux, à laquelle la jurisprudence de 1995 ne permettait pas de renoncer complètement en l'espèce[381].

265. Par ailleurs, quand les provinces encadrent la prévention et la gestion de déchets[382], elles imposent la mise en place de plans de gestion des déchets issus de leurs produits à la charge des importateurs et fabricants locaux, par filière. Aucune toutefois ne s'est engagée à limiter la production de déchets en interdisant l'importation, par exemple, de produits plastiques à usage unique – alors que la Nouvelle-Calédonie l'a finalement fait, au titre de sa compétence en matière de commerce extérieur[383].

Aussi, si la province Sud interdit le commerce du TBT[384], produit utilisé jusqu'alors notamment pour prévenir la salissure des coques par les micro-organisme et avéré polluant

---

[376] CE, Sect., 27 janvier 1995, *Pêche et commercialisation du crabe de palétuvier*, Req. n°149790.

[377] Voir les dispositions des titres III et IV des livres III des Codes de l'environnement des provinces Nord et Sud sur la gestion des ressources halieutiques et cynégétiques.

[378] Articles 334-3 et 334-10 du Code de l'environnement de la province Nord et 338-8 du Code de l'environnement de la province Sud.

[379] Articles 251-2 et 252-4 du Code de l'environnement de la province Nord, 240-1 et 240-2 du Code de l'environnement de la province Sud et article 1er de la délibération n°10167-2009/BAPS du 3 avril 2009 relative à la protection des tortues vertes (*Chelonia mydas*), espèce protégée.

[380] Cf. les articles 251-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord et 240-1 et suivants du Code de l 'environnement de la province Sud.

[381] CE, Section, 27 janvier 1995, *pêche et commercialisation du crabe de palétuvier*, Req. n°149790 : « *l'ensemble des mesures ainsi édictées, qui ont pour objet la protection d'une certaine espèce dans un but principalement économique, ne sauraient être regardées comme réglementant la police intéressant les animaux au sens des dispositions précitées* ». Toutefois, la jurisprudence de 1990 (TANC 13 décembre 1990, n°9000287 et 9000288) posait que la limite de la police des végétaux est marquée « *au seul domaine phytosanitaire* ».

[382] Cf. les articles 421-1 et suivants des Codes de l'environnement des provinces Nord et Sud.

[383] Point 6° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

[384] Article 434-1 du Code de l'environnement de la province Sud, créé par la délibération n°2-2012/APS du 12 avril 2012.

pour le milieu marin, c'est la Nouvelle-Calédonie qui en interdit l'importation[385]. Aucune des deux autres provinces n'a établi à ce jour de disposition comparable.

266. La finalité environnementale justifie donc diverses dispositions provinciales ; sans pour autant être univoque. Elle est naturellement, du fait même de la variabilité du terme environnement évoqué en introduction, sujette à interprétation.

267. Le Conseil d'Etat[386] a d'ailleurs souligné en 2015 la finesse de l'interprétation à donner, en l'occurrence à propos du bruit :

> *« 3.* La lutte contre le bruit et la prévention des nuisances sonores peuvent avoir notamment pour objectif le maintien de la tranquillité publique, la protection de la santé et la préservation de l'environnement. La détermination de l'autorité compétente pour édicter une réglementation dans ce domaine dépend donc de la nature de la finalité qui lui est assignée.
>
> 4. *La préservation de l'environnement ne fait pas partie des compétences que l'article 21 de la même loi organique attribue à l'Etat. L'article 22 ne la mentionne pas au titre des compétences de la Nouvelle-Calédonie. Aucune disposition de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie ne confie cette compétence aux communes. Il s'ensuit que les provinces sont compétentes pour édicter une réglementation en matière de lutte contre le bruit et de prévention des nuisances sonores lorsqu'elle tend à la préservation de l'environnement.*
>
> *5. Aux termes de l'article 22 de la même loi organique : " La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : / (...) 4° (...) santé (...) ". Il résulte de ces dispositions que la Nouvelle-Calédonie est compétente pour édicter une réglementation en matière de lutte contre le bruit ou de prévention des nuisances sonores à des fins de protection de la santé publique.*
>
> *6. Ces compétences doivent être exercées sans préjudice du pouvoir de police générale attribué au maire par l'article L. 131-1 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie, qui le charge de la police municipale dont l'objet est "* d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques *" selon l'article L. 131-2 du même Code, qui précise toutefois que "* le haut-commissaire dans la commune de Nouméa et les commissaires délégués dans les communes de leur subdivision sont seuls chargés du maintien de l'ordre public *" et qu'à ce titre, ils sont notamment chargés : "* (...) /- de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous les actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; /- de maintenir le bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics *". »*

---

[385] Arrêté n° 2012-3651/GNC du 6 novembre 2012 relatif à l'interdiction d'importation et de mise sur le marché en Nouvelle-Calédonie de peinture antisalissure à base de tributylétain.
[386] CE, 10e / 9e SSR, 7 décembre 2015, Req. n°393473.

268. Le critère finaliste est donc un fil d'Ariane à suivre avec la plus grande prudence dans le dédale des compétences locales.

2 - La compétence environnementale « par principe » des provinces

269. En 2009, le juge administratif confirme que les compétences provinciales environnementales dépassent les aires protégées, les coupes de bois et la pêche de ressources marines. Elles peuvent « *légalement fixer, dans le cadre de [leurs] compétences propres en matière environnementale, des règles générales en matière de protection du patrimoine naturel et de prévention des pollutions et nuisances* » [387].

En outre, il ne cherche à vérifier leur compatibilité avec les principes arrêtés par le schéma minier que « *pour ce qui concerne les zones de prospection ou d'exploitation minières* »[388]. L'incursion de la Nouvelle-Calédonie dans le champ environnemental prévue par la loi organique en ce qui concerne le schéma minier[389] est donc toujours strictement entendue. Le tribunal souligne d'ailleurs l'absence de portée normative du schéma minier. Sa position ne saurait être différente en ce qui concerne le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie[390]. Sa portée juridique ne saurait empiéter sur les plates-bandes provinciales en matière d'environnement, puisque seuls les contrats de développement conclus entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces et les contrats conclus entre l'Etat et les communes doivent être compatibles avec ses orientations.

270. Dans la même décision de 2009, le tribunal consacre explicitement « *la compétence de principe en matière d'environnement* » des provinces et par là « *qu'en arrêtant le Code de l'environnement [les provinces n'ont] ainsi méconnu ni la loi organique précitée, ni l'accord de Nouméa* ». Il en est assuré au point de préciser l'absence de « *besoin de saisir le Conseil d'Etat pour avis en application de l'article 205 de la loi organique modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie* » sur ce point.

Clin d'œil au critère finaliste, dans cette affaire il s'agissait d'isoler la politique minière, du ressort de la Nouvelle-Calédonie, des politiques environnementales, provinciales. Le tribunal précise donc, s'appuyant encore sur la stricte interprétation des compétences d'attribution, que celle de la Nouvelle-Calédonie relative aux hydrocarbures, nickel, chrome et cobalt ne saurait « *avoir ni pour objet ni pour effet de priver les provinces, […] de la possibilité d'arrêter*

---

[387] TANC, 17 novembre 2009, n°09212. Le juge y rejette le recours en excès de pouvoir déposé par la Société Le Nickel visant à faire annuler le Code de l'environnement de la province Sud.

[388] TANC, 17 novembre 2009, n°09212.

[389] Article 39 de la loi organique susmentionnée : « *D'ici 2004, la Nouvelle-Calédonie arrête, par une délibération du Congrès prise après avis du comité consultatif des mines et du conseil des mines, un schéma de mise en valeur des richesses minières, qui comporte notamment [.. .] les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements* ».

[390] Article 211 de la loi organique susmentionnée : « *Le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie exprime les orientations fondamentales en matière […] d'environnement* ». Le projet de schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie arrêté par le Gouvernement le 17 décembre 2013 et a fait l'objet d'un avis favorable de la province Sud par délibération n° 24-2016/APS du 24 juin 2016 portant avis de l'assemblée de la province Sud sur le projet de schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie. Aucune autre pièce n'est accessible sur le site www.juridoc.gouv.nc.

des prescriptions environnementales qui ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble de leur territoire et donc éventuellement sur les sites miniers. » [391]

271. La compétence environnementale des provinces se dessine donc en ombre chinoise de celles de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie et des communes inventoriées par la loi organique. La jurisprudence l'éclaire du critère finaliste et en consacre le principe.

272. Dans son avis préalable à l'adoption de la loi « plastique à usage unique », le Conseil a d'ailleurs forcé la conciliation entre la compétence de principe des provinces en matière environnementale et les contributions de la Nouvelle-Calédonie en considérant le critère finaliste « *subsidiaire, dont la mise en œuvre n'est nécessaire que lorsque l'objet d'un projet de loi du pays ne correspond à aucune matière énumérée à l'article 22* ».

273. Le défaut de pourtour clair à cette compétence environnementale permet toutefois à chacune d'entre elles d'exprimer une sensibilité propre en la matière et de la faire vivre différemment.

§ 2 - Les perceptions du droit de l'environnement propres à chaque province

274. La création des provinces et leur poids prépondérant par rapport aux autres institutions et collectivités apparaissent comme une condition de stabilité au niveau du Pays :

> *« Dans l'esprit des signataires des accords de Matignon, la nouvelle organisation des pouvoirs publics en Nouvelle-Calédonie et le rééquilibrage économique de ce territoire passaient par la primauté accordée aux provinces »*[392].

275. La loi organique souligne qu'elles « *s'administrent librement* » [393], selon la formule consacrée en ce qui concerne les collectivités territoriales en droit français, y compris outre-mer. Leur libre administration est d'autant plus légitime que leurs assemblées sont « *élues au suffrage universel direct*. » [394]

En matière environnementale, cette liberté s'exerce vis-à-vis de chaque autre acteur - Etat, Nouvelle-Calédonie et *a fortiori* communes- mais aussi vis-à-vis de chacun des autres provinces. Si des réflexions sont menées de concert, chacune engage sa propre responsabilité politique devant ses électeurs. Elles mettent en place et en œuvre des textes répondant non seulement à des réalités écologiques, démographiques, sociologiques et économiques propres mais aussi à des ambitions politiques distinctes.

276. En outre, la compétence environnementale était, antérieurement à la provincialisation, dévolue au Service Territorial de l'Administration Générale[395]. Les attributions du chef de ce service, en matière d'environnement, se limitaient aux décisions d'ouverture des « enquêtes

---

[391] TANC, 17 novembre 2009, n°09212.

[392] Gérard ORFILA, « La répartition des compétences », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1993 nº HS, *op.cit,* 43p.

[393] Alinéa premier de l'article 3 de la loi organique susmentionnée.

[394] Alinéa premier de l'article 3 de la loi organique susmentionnée.

[395] Selon les termes de l'arrêté 89-63/CC du 15 décembre 1989 portant transfert de compétences aux provinces.

de *commodo* et *incommodo* »[396] préalables aux autorisations de forage ou de captage d'eaux douces.

L'expérience de cette compétence environnementale et les moyens humains ou procéduraux spécifiques mis en œuvre étaient donc pour le moins minimalistes. A la création des provinces, chacune a aménagé sa compétence environnementale sans hériter ni de personnels ni d'usages antérieurs.

Ainsi, les provinces, créées en même temps qu'elles se voient attribuer une compétence environnementale jusque-là peu mise à l'épreuve, ont chacune pu développer leur propre vision des politiques environnementales dont elles avaient la charge. Ces visions propres apparaissent entre les lignes des Codes de l'environnement qu'elles ont adoptés depuis la fin des années deux mille (A). En particulier, les relations entre le droit « commun » de l'environnement et les règles coutumières qui ne manquent pas de concerner le patrimoine naturel sont plus ou moins nourries selon qu'on étudie la situation en province Sud, Nord ou Iles Loyauté (B).

A - Les passerelles entre les différents Code provinciaux de l'environnement en Nouvelle-Calédonie

277. Sans être identiques ni même symétriques, et sans que toutes les provinces n'aient à ce jour disposé dans tous les domaines annoncés dans leurs plans, les grandes lignes des interdictions et modalités prescrites se rejoignent d'un Code à l'autre. Les similitudes des thématiques abordées sont d'autant plus flagrantes que les plans des trois Codes de l'environnement sont pour ainsi dire superposables (1). Pourtant, les contenus des dispositions adoptées peuvent diverger. C'est notamment intéressant en ce qui concerne les principes adoptés en exergue de chaque Code (2).

1 - Les thématiques environnementales appropriées par les trois provinces

278. Depuis la fin des années deux mille, les provinces, créées en 1988, ont affiché leurs perceptions de leur compétence réglementaire environnementale en adoptant leurs Codes respectifs de l'environnement. Chronologiquement, le premier Code de l'environnement adopté est celui de la province Nord, en décembre 2008[397], le deuxième en province Sud, en mars 2009[398], le troisième en province Iles en 2016[399]. Chacun a depuis été enrichi.

279. Les trois Codes de l'environnement en Nouvelle-Calédonie sont répartis en quatre livres aux intitulés convergents. Ces convergences témoignent d'un travail mené de concert en 2008 entre les services techniques des provinces de la Grande-Terre et leurs prestataires. S'y adjoint la « logique pays » que s'est imposée la Province des Iles Loyauté dans le cadre

[396] Arrêté n°85-005/M/5020 du 14 janvier 1985 complétant l'arrêté n°84-012/M/5020 du 30 novembre 1984 portant délégation au Chef du Service Territorial de l'Administration Générale et à l'adjoint dudit Chef de service.

[397] Délibération modifiée n° 2008-306/APN du 24 octobre 2008 relative au Code de l'environnement de la province Nord.

[398] Délibération modifiée n° 25-2009/APS du 20 mars 2009 relative au Code de l'environnement de la province Sud.

[399] Délibération modifiée n° 2016-13/API du 6 avril 2016 portant adoption du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

de l'adoption plus tardive de son Code. Elles ne gomment toutefois pas les divergences de points de vue de chaque province.

280. Sans entrer dans une étude comparative poussée, un simple tableau des thématiques[400] des livres et titres de chaque Code souligne les points de rencontre des trois provinces[401].

281. Certains éléments sont toujours « réservés » : les provinces se sont approprié une thématique sans s'exprimer sur le fond. Les structures des trois Codes provinciaux révèlent donc une unanimité des trois provinces quant à certains sujets de leur ressort au titre de leur compétence environnementale. Le contrôle de légalité n'y a relevé aucune objection.

282. Ces sujets concernent :

- les institutions et organismes provinciaux, c'est-à-dire qu'autour des instances créées par la loi elles peuvent naturellement se doter d'instances provinciales accompagnant leurs politiques environnementale et en particulier l'élaboration de leurs normes juridiques. Chacune toutefois a mis en place une gouvernance propre, mise en œuvre au travers d'instances différentes et sur différents objets[402] ;
- les études d'impacts environnementaux. A ce jour, seule la province Sud a effectivement adopté des dispositions dans cette partie spécifique[403]. Les provinces Nord et Iles Loyauté ont toutefois des dispositions sur les études d'impact à produire dans le cadre des instructions liées aux ICPE ;
- l'information et la participation, qui suscite débat par ailleurs. Là aussi, les dispositions ne se rejoignent ni sur le champ ni sur les modalités[404] ;
- les aires protégées marines et terrestres[405], conformément à la jurisprudence de 1990[406]. En la matière, chacune avait hérité de textes antérieurs à la provincialisation[407] et les provinces de la Grande-Terre avaient déjà créé des aires

---

[400] Voir le tableau porté en annexe 1.1 « Les thématiques des principales subdivisions des Codes provinciaux de l'environnement ».

[401] L'attention ne doit pas porter là sur la qualité légistique ou juridique de chaque Code mais sur les thématiques entendues comme relevant d'un Code provincial de l'environnement par chacune des trois provinces. Cet aperçu ne porte que sur les intitulés, parfois artificiellement fusionnés alors qu'une ponctuation ou un adjectif peu significatif pour l'objet de ce tableau les distinguait.

[402] Cf. les articles 121-1 et suivants des Code de l'environnement des provinces Iles Loyauté et Sud et 131-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord.

[403] Cf. les articles 130-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

[404] Cf. les articles 151-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord et 141-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

[405] Cf. les articles 211-1 et suivants des Codes de l'environnement des provinces Nord et Sud.

[406] TANC, 13 décembre 1990, n°9000287 et 9000288.

[407] L'arrêté n°931 du 7 juillet 1950 portant constitution d'une réserve naturelle à « la montagne des sources », instituant l'île des Pins Parc National et créant trois réserves botaniques en NC, la délibération n° 184 du 3 février 1960 instituant une réserve totale de chasse et de pêche dans le bassin de la Haute Yaté, l'arrêté 66-603/CG du 29 décembre 1966 portant interdiction de pénétrer et de chasser sur l'île de Pam, la délibération modifiée n°244 du 17 juillet 1970 portant création de la réserve intégrale Yves Merlet, l'arrêté modifié n° 2042 du 8 septembre 1970 affectant au service des Eaux et Forêts un terrain de 1016 hectares sis à Koumac, un terrain de 1100 hectares sis à Tiponite et un terrain de 12000 hectares sis à Moindou-Canala, l'arrêté n° 72-395/CG du 17 août 1972 instituant dans la région de Yaté et Prony, sept périmètres de protection à l'intérieur desquels sont interdites la

protégées de façon dispersée[408]. L'adoption des Codes n'a fait qu'en systématiser les régimes. Si les provinces de la Grande-Terre, qui ont déjà adopté leurs dispositions

prospection, la recherche et l'exploitation minières (périmètres dits « Réserves forestières du Sud n° 1 à 7 »), la délibération modifiée n°108 du 9 mai 1980 définissant les aires de protection de l'environnement et classant les zones déjà protégées, la délibération n° 230 du 2 juillet 1981 portant création d'une réserve spéciale tournante de faune Marine dans les eaux maritimes englobant certaines portions du récif barrière au voisinage de Nouméa, la délibération n° 231 du 2 juillet 1981 portant création d'une réserve spéciale de faune et de flore sur et aux abords de certains îlots du lagon de Nouméa, l'arrêté n° 1849 du 7 juillet 1981 instituant dans la région de Thio un périmètre de protection, la délibération 295 du 5 août 1983 relative à la création de réserves spéciales botaniques et de faune, la délibération n° 71 du 26 janvier 1989 portant création de la Réserve spéciale de Faune de l'Etang de Koumac la délibération n° 72 du 26 janvier 1989 portant création du Parc Territorial du Ouen-Toro et la délibération modifiée n° 73 du 26 janvier 1989 relative à la création d'un parc territorial intitulé "Parc du Lagon Sud".

[408] Délibération n°130-2000/APN du 29 septembre 2000 portant création d'une réserve spéciale marine intitulée « réserve spéciale de Nékoro » ainsi que la délibération n° 37-90/APS du 28 mars 1990 relative aux aires de protection terrestres et marines pour la protection de l'environnement dans la Province Sud, la délibération n° 39-90/APS du 28 mars 1990 relative à la création d'une réserve spéciale intitulée : Réserve de la Chute de la Madeleine, la délibération n° 104-90/APS du 31 août 1990 portant prorogation de la délibération n°230 du 2 juillet 1981 créant une réserve spéciale tournante de faune marine, la délibération n° 108-90/APS du 31 août 1990 modifiant la délibération n°73 du 26 janvier 1989 portant création d'un parc territorial intitulé « Parc du Lagon Sud », la délibération n° 05-91/APS du 10 janvier 1991 portant modification de la délibération n°73 modifiée du 26 janvier 1989 portant création d'un parc intitulé « Parc du Lagon Sud », la délibération n° 30-91/APS du 7 mai 1991 portant modification de la délibération n° 73 du 26 janvier 1989 relative à la création d'un parc territorial intitulé « Parc du Lagon Sud », la délibération n° 66-92/APS du 17 décembre 1992 portant création d'une réserve spéciale marine sur une partie du récif barrière entre les récifs M'bere et Anibal dénommée « réserve de la fausse passe de UITOE », la délibération n° 44-93 du 3 septembre 1993 relative à la modification des limites du périmètre protégé du secteur du phare Amédée et de la réserve spéciale tournante de faune marine, la délibération n° 15-94/APS du 15 avril 1994 relative au contrôle et à la gestion des aires de protection de l'environnement marin dans la Province Sud, la délibération n°37-94/APS du 28 octobre 1994 modifiant la délibération n°72 du 26 janvier 1989 portant création du parc territorial du Ouen Toro, l'arrêté n° 2604 du 9 décembre 1994 portant création et modification de réserves marines dans les eaux de la Nouvelle-Calédonie, la délibération n° 12-95/APS du 14 avril 1995 créant la réserve spéciale de la Haute Pourina, la délibération n°33-95/APS du 24 novembre 1995 relative à la création d'une réserve spéciale de faune et de flore au massif du Kouakoué, la délibération n°35-95/APS du 24 novembre 1995 portant création d'une réserve spéciale de faune sur l'îlot Goéland, la délibération n° 36-95/APS du 24 novembre 1995 relative à la modification des périmètres de certaines réserves marines dans la Province Sud, la délibération n° 29-96/APS du 30 juillet 1996 relative à la création d'une réserve spéciale de faune et de flore dans la Nodela, la délibération n° 30-96/APS du 30 juillet 1996 relative à la création d'une réserve spéciale autour de l'épave du Humbolt, la délibération n° 31-96/APS du 30 juillet 1996 relative à la suppression des réserves tournantes et à la modification de deux réserves spéciales du Parc du Lagon Sud, la délibération n° 10-97/APS du 8 août 1997 relative à la modification de la réglementation de la pêche dans la réserve spéciale de l'île aux Canards, la délibération n°19-98/APS du 23 avril 1998 relative à la création d'une réserve spéciale marine dans la commune de Boulouparis intitulée : réserve de l'îlot Ténia, la délibération n°20-98/APS du 23 avril 1998 relative à la création d'une réserve spéciale marine à la pointe Kuendu, la délibération n°02-2004/APS du 31 mars 2004 relative à la création d'une réserve marine dans la commune de La Foa, la délibération n° 24-2005/APS du 6 octobre 2005 portant modification temporaire des limites du périmètre de la réserve marine du secteur de l'îlot Amédée, la délibération n° 25-2005/APS du 6 octobre 2005 relative au renforcement du statut des réserves

en la matière, prennent désormais pour références les standards de l'UICN[409], chacune en déduit ses propres catégories ;

- les sites[410], que les provinces de la Grande-Terre avaient traités antérieurement aux codifications[411], sans toutefois qu'il n'y ait d'unanimité sur l'ampleur de ce que cela recouvre. En province Sud, le texte antérieur a été scindé entre une partie considérée comme relevant d'un titre « sites naturels paysagers » du Code de l'environnement[412] et une autre relevant de la culture[413]. En province Nord, il a été codifié intégralement dans le Code de l'environnement sous l'intitulé « sites et patrimoine » ;
- les espèces protégées[414], sur lesquelles les provinces Nord et Sud avaient déjà pris des dispositions dès le début des années 2000[415]. Les codifications ont intégré également l'arrêté, bien antérieur, relatif au *neocallitropsis*[416] ;
- les espèces envahissantes[417], déjà objet aussi de dispositions provinciales antérieures à la codification[418] mais plus ponctuelles ;

---

spéciales botaniques du sud n° 3 dite du pic du Grand Kaori ou Grand Lac, n° 4 dite de Forêt Nord et n° 5 dite du Cap N'dua, la délibération n° 18-2006/APS du 13 juin 2006 relative à la création de réserves spéciales marines dans la Baie de Prony, la délibération n° 19-2006/APS du 13 juin 2006 portant modification de la délimitation de la réserve spéciale marine située sur le territoire de la commune de La Foa, la délibération n° 54-2006/APS du 23 novembre 2006 modifiant la délibération modifiée n° 108 du 9 mai 1980 définissant les aires de protection de l'environnement et classant les zones déjà protégées, la délibération n°09-2008/APS du 10 avril 2008 portant création d'une réserve spéciale dénommée « Parc des Grandes Fougères ».

[409] Elément connu en tant qu'agent en charge de l'élaboration du Code de l'environnement de la province Sud ayant participé aux réflexions conjointes avec la province Nord. Les dispositions relatives aux aires protégées.

[410] Cf. les articles 220-1 et suivants des Codes de l'environnement des provinces Nord et Sud.

[411] A la suite du transfert de la compétence en matière de patrimoine par l'arrêté n°89-66/CC du 26 décembre 1989 par les délibérations 14-90/APS du 24 janvier 1990 relative à la protection et à la conservation du patrimoine dans la province Sud et délibération n° 81-2003/APN du 3 juillet 2003 relative à l'inventaire, la préservation et la valorisation du patrimoine dans la province Nord. Ces deux délibérations sont largement inspirées des dispositions métropolitaines de l'époque.

[412] Articles 220-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

[413] Délibération modifiée n°14-90/APS du 24 janvier 1990 relative à la protection et à la conservation du patrimoine dans la province Sud.

[414] Cf. les articles 251-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord et 240-1 et suivants du Code de l 'environnement de la province Sud.

[415] Délibérations n° 23-2001/APN du 20 mars 2001 relative à la protection de la faune, de la flore et des espaces naturels en province Nord et n° 85-2001/BPN du 20 avril 2001 fixant la liste des espèces animales protégées en province Nord et n° 86-2001/BPN fixant la liste des espèces végétales protégées en province Nord ainsi que les délibérations n° 03-2004/APS du 31 mars 2004 relative à la protection des mammifères marins, n° 20-2006/APS du 13 juillet 2006 relative à la protection des tortues marines et n°17-2008/APS du 7 mai 2008 relative à la protection des napoléons (*Cheilinus undulatus*) et n° 50-94/APS du 20 décembre 1994 réglementant le ramassage, le transport et la commercialisation du bulime.

[416] Arrêté 860 du 9 septembre 1942 portant interdiction de coupe de bois vert *Callitropsis araucaria.*

[417] Cf. les articles 261-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord et 250-1 et suivants du Code de l 'environnement de la province Sud.

[418] Délibération n° 214-2005/APN du 2 septembre 2005 relative à la lutte contre la dissémination du Miconia et l'arrêté n°59-007/CG du 2 janvier 1959 édictant les mesures à prendre contre les chiens et

- les ressources biologiques, génétiques et biochimiques[419], désormais traitées par les trois provinces. La nécessité de l'articulation de ces dispositions avec la compétence de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie en ce qui concerne la protection des savoirs traditionnels a été soulignée par le Conseil d'Etat[420] ;
- les coupes de bois[421], dans le respect de ce que confirmait le juge en 1991[422], bien que seule la province Sud ait adopté des dispositions en ce sens à ce jour ;
- la chasse[423], sujet encadré localement depuis les années 1920[424] et conforté explicitement comme compétence provinciale dans la loi organique 99-209 depuis 2013[425] ;
- la pêche dulçaquicole et maritime[426], par extrapolation de la compétence transférée par l'arrêté 89-50/CC du 6 décembre 1989 qui ne concernait à l'époque que la pêche en mer. Cette compétence renvoyait alors toutefois plus au développement rural qu'à l'environnement, qui faisait l'objet d'un transfert parallèle[427]. Les eaux douces relevant du domaine public de la Nouvelle-Calédonie[428], il n'aurait pas été surprenant que le contrôle de légalité donne l'occasion de débattre sur l'articulation entre gestion d'un domaine, sur lequel s'exerce le droit de propriété et gestion des ressources naturelles qu'il héberge. Ça n'a toutefois pas été le cas ;
- les carrières et les installations classées pour la protection de l'environnement, conformément à l'arrêté n°98-64 du 26 décembre 1989 portant transfert de

---

les chats sauvages ainsi que délibération n°21-2006/APS du 21 juin 2006 relative à la lutte contre la dissémination de l'espèce envahissante *Miconia calvescens* et délibération n°61-2007/APS du 15 novembre 2007 relative à la lutte contre la dissémination des tortues de Floride (*Trachemys scripta*) .

[419] Cf. les articles 310-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord et 311-1 et suivants des Code de l'environnement des provinces Iles Loyauté et Sud.

[420] CE, 24 janvier 2012, Avis n° 385.945.

[421] Cf. les articles 321-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

[422] TANC, 2 avril 1991, n°9000373.

[423] Cf. les articles 331-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord et 330-1 et suivants du Code de l 'environnement de la province Sud.

[424] L'arrêté modifié n° 440 du 20 mai 1921 réglementant la chasse en Nouvelle-Calédonie, l'arrêté du gouverneur n° 1041 du 29 novembre 1921 portant que les barrières de fil de fer seront considérées comme clôtures en matière de chasse, l'arrêté du haut-commissaire n° 868 du 19 juillet 1948 interdisant la chasse et la destruction des nids de tourterelles, l'arrêté du haut-commissaire n° 496 du 17 avril 1948 interdisant la vente et le colportage des notous, colliers blancs et pigeons verts, la délibération de l'assemblée territoriale n° 185 du 3 février 1960 complétant la liste des animaux dont la chasse ne comporte pas de période de fermeture, la délibération modifiée de l'assemblée territoriale n° 124 du 6 mars 1970 réglementant la chasse des notous, des colliers blancs et des pigeons verts, la délibération de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie n° 103 du 20 juin 1974 réglementant la chasse aux canards sauvages, la délibération modifiée de l'assemblée territoriale n° 235 du 14 novembre 1975 réglementant la chasse aux cervidés, la délibération n° 374 du 22 décembre 1976 fixant le taux et la période de validité des permis de chasse, la délibération n° 53 du 12 décembre 1988 supprimant temporairement les droits relatifs à la délivrance des permis de chasse.

[425] Loi organique n°2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, en ce qu'elle modifie notamment le point 4 de l'article 21 de la loi organique modifiée 99-209.

[426] Cf. les articles 341-1 et suivants des Codes de l'environnement des provinces Nord et Sud.

[427] Par l'arrêté 89-63/CC du 15 décembre 1989 relatif aux transferts des compétences aux provinces

[428] Article 44 de la loi organique **susmentionnée**.

compétences aux provinces. Au moment de leur transfert aux provinces, ces matières étaient distinguées de la protection de l'environnement mais leur intégration dans les Codes de l'environnement, sur le modèle du Code national, n'a jamais prêté à débat. Depuis près de trente ans que le transfert a été opéré, toutefois, les provinces continuent de compter sur les ressources humaines de la Nouvelle-Calédonie, via les services de la Direction de l'Industrie, des Mines et de l'Energie de la Nouvelle-Calédonie, pour exercer par convention nombre de leurs compétences en la matière[429] ;

- les déchets[430], dans la lignée des textes adoptés depuis 2006[431], basés sur la prévention et la gestion de déchet via la responsabilité élargie du producteur, par filière. La compétence provinciale en matière de déchets n'est d'ailleurs pas une évidence. « *Afin de concilier la nécessaire uniformité de la définition des déchets et des principes de base en la matière et la volonté des provinces d'intervenir en ce domaine, il paraissait pertinent de rattacher la réglementation des déchets à la compétence en matière d'hygiène publique. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie pouvait édicter une délibération cadre afin d'imposer des fondements communs et renvoyer la mise en application par des délibérations provinciales, en application de l'article 47 de la loi organique. En effet, le I de l'article 47 dispose que « Le Congrès peut, à la demande d'une Assemblée de province, donner compétence aux autorités de la province pour adapter et appliquer : 1° La réglementation en matière d'hygiène publique… ». Au final, cette solution n'a pas été retenue et la province Sud a mis en place une réglementation propre à son territoire. Si cette initiative ne peut qu'être saluée tant le retard était patent en la matière, il est cependant possible de regretter qu'une solution à l'échelle du territoire n'ait pas été privilégiée. D'autant plus qu'il sera désormais bien plus difficile à la Nouvelle-Calédonie d'intervenir en la matière maintenant que [les provinces ont] investi ce domaine de compétence*. »[432] ;
- les milieux, sans qu'ils ne soient forcément entendus de manière homogène. Ainsi, la province Iles entend encadrer, à terme, les « milieux physiques », sans les avoir définis à ce jour. Les provinces Nord et Sud y développent leurs dispositions relatives aux feux[433]. La province Nord a prévu un chapitre sur les sols[434] et des dispositions générales sur les pollutions des milieux aquatiques, ce que la province Sud a choisi

[429] En vertu par exemple de la convention pour l'exécution, par la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie, d'actions pour le compte de la province Sud en date du 24 janvier 2013.

[430] Cf. les articles 421-1 et suivants des Codes de l'environnement des provinces Nord et Sud.

[431] Délibérations n°59-2006/APN du 14 avril 2006 relative à l'élimination des huiles usagées, n°1-2008/APS du 10 avril 2008 instaurant une gestion responsable des déchets en vue de la protection de l'environnement, n°2-2008/APS du 10 avril 2008 relative à la gestion des pneumatiques usagés, n°3-2008/APS du 10 avril 2008 relative à la gestion des piles et accumulateurs usagés, n°4-2008/APS du 10 avril 2008 relative à la gestion des accumulateurs usagés au plomb, n°5-2008/APS du 10 avril 2008 relative à la gestion des huiles usagées, n°6-2008/APS du 10 avril 2008 relative à la gestion des véhicules hors d'usage.

[432] Carine DAVID et Victor DAVID, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale », *op.cit*.

[433] Cf. les articles 433-1 et suivants des Codes de l'environnement des provinces Nord et Sud.

[434] Chapitre 2 du titre relatif à l'altération des milieux, encore réservé.

de ne pas faire[435]. Cette dernière prévoit toutefois des dispositions encadrant les défrichements[436] et l'usage d'un produit toxique pour les milieux marins[437].

283. Chacune peut cependant proposer des dispositions différentes pour traiter du même objet. L'unanimité de façade des plans des Codes de l'environnement des trois provinces n'empêche pas les dissemblances sur l'approche de certaines matières ou sur la nature de certaines dispositions.

284. Les parties concernant respectivement les risques naturels, nuisances et nuisances sonores ne concernent *a priori* l'environnement qu'à titre accessoire de la sécurité et du cadre de vie de l'Homme. Les différentes approches du droit de l'environnement justifient toutefois que les provinces aient chacune choisi de traiter un de ces sujets dans son Code.

2 - L'adoption unanime de principes… différents

285. Bien que peu de Codes en comportent, le Code national de l'environnement est introduit par des principes généraux[438]. La répartition des compétences établie par la loi organique induit qu'ils ne soient pas applicables en Nouvelle-Calédonie. A la différence de l'urbanisme[439], la loi organique 99-209 ne prévoit pas non plus que l'édiction de principes (directeurs ou autres) relève de la Nouvelle-Calédonie.

Les principes proclamés dans la Charte constitutionnelle de l'environnement étaient donc les seuls à s'appliquer localement, avec les mêmes effets qu'en métropole[440]. Les provinces des Iles Loyauté[441] et du Sud[442] y font d'ailleurs explicitement référence. Si ces mentions sont juridiquement superflues, elles inscrivent les démarches réglementaires provinciales dans un cadre plus global.

286. Illustrant peut-être malgré elles la considération malicieuse selon laquelle « *des principes, chétifs embryon de règles, prolifèrent dans les branches du droit les plus immatures* »[443], les trois provinces ont toutes adopté, en exergue et dès la première version de leurs Codes, des principes inchangés depuis.

---

[435] En matière d'eaux douces, dans les articles 432-1 et suivants de son Code, la province Sud se borne à fixer les modalités d'autorisation de captages et forages.
[436] Cf. les articles 431-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.
[437] Cf. les articles 434-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.
[438] Articles L110-1 et suivants du Code national de l'environnement.
[439] Point 21° de l'article 22 de la loi organique modifiée 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie
[440] Sur ces effets, Marie-Anne COHENDET, « Le droit répressif, quelles valeurs, quelles frontières? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2014, n° spécial. Néanmoins, le cadre législatif étant différents, des effets concrets se font attendre localement.
[441] Article 110.2 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté : « *Les dispositions du présent Code sont adoptées dans le respect des droits et devoirs de valeur constitutionnelle proclamés dans la Charte de l'environnement annexée à la Constitution française du 4 octobre 1958, des textes internationaux et de l'identité Kanak reconnu dans l'Accord de Nouméa, tout en tenant compte des spécificités socio-culturelles et économiques et identitaires de la province des îles Loyauté.[…]* »
[442] Article 110-1 du Code de l'environnement de la province Sud : « *Les dispositions du présent Code sont adoptées dans le respect des droits et devoirs de valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement. »*
[443] Patrick MORVAN, « Principes », in *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy, PUF, 2003.

Cette unanimité ne signifie pas toutefois que les provinces, plus que l'Etat, aient toutes accordé à leurs principes codifiés un « *caractère transcendant, idéal et absolu [et misent sur eux pour] combler les lacunes de la loi dans un droit [qu'ils savent] incomplet* »[444].

Cette unanimité et le fait que, justement, les principes édictés par chacune des provinces diffèrent soulignent toutefois l'importance accordée à la proclamation de principes qui leur seraient propres. Il s'agit en effet, au moment d'organiser et d'impulser le développement d'un droit très regardé, d'en « donner le ton », d'en afficher l'ambition.

287. Sans entrer dans leur étude, la simple lecture parallèle des principes adoptés quant à des thématiques comparables par les provinces et des principes législatifs nationaux en vigueur au moment de chaque codification éclaire sur leur approche[445].

Ainsi, alors que la province Sud souligne le souci de lutter contre le réchauffement climatique, les provinces Nord et surtout des Iles Loyauté développent celui d'articuler la protection de l'environnement avec les modalités de gestion coutumières préexistantes aux règles de droit commun.

288. Sans préjuger si ces « *principes juridiques sont abondamment mis à contribution pour ne rien exprimer, asservis à la rhétorique* »[446], leur lecture parallèle révèle des positions et des ambitions variées. La filiation de certaines dispositions de la province Nord et surtout de la province Sud à celles du Code national est évidente. A l'inverse, la province Iles Loyauté a résolument adopté une approche pionnière.

289. Le seul point où les principes posés par la province Sud se démarquent de ceux du Code national concerne la seule mention de la « *lutte contre l'intensification de l'effet de serre* »[447]. Le survol des mesures prises depuis, notamment vis-à-vis de l'industrie minière, ne trahit cependant pas une vigilance des plus scrupuleuses à la poursuite de cet objectif.

290. Parmi les innovations loyaltiennes les plus remarquables, la reconnaissance du principe de non-régression en s'engageant à ne pas réduire le niveau de protection de l'environnement figure à l'article 110-6 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté : « *La protection et la préservation de l'environnement sont des valeurs fondamentales pour les populations des îles Loyauté. Leur traduction juridique à travers ce Code constitue un engagement pris auprès des générations futures de leur laisser un environnement sain. Les autorités de la province des îles Loyauté, en vertu du principe de non-régression et dans le respect des équilibres écologiques, s'engagent à ne pas réduire le niveau de protection de l'environnement*. » Il a été imité peu après par le droit national. L'article L110-1 du Code de l'environnement national a en effet été enrichi du principe général « *de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.* »[448]

Autre apport au droit français, la province des Iles Loyauté affirme l'idée selon laquelle « *certains éléments de la Nature pourront se voir reconnaitre une personnalité juridique dotée*

---

[444] *Ibid.*

[445] Voir les tableaux comparatifs portés en annexe 1.2 et 1.3

[446] Patrick MORVAN, « Principes », *op.cit*.

[447] Article 110-3 du Code de l'environnement de la province Sud.

[448] Point 9 du II de l'article 110-1 du Code de l'environnement métropolitain, introduit par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages,.

de droits qui leur sont propres, sous réserve des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ». Cette dimension, totalement inédite dans l'ordre juridique interne, fait son chemin en droit international[449].

291. Enfin, la clef de voûte de l'identité propre des dispositions environnementales provinciales loyaltiennes est la consécration d'une posture que la province Nord avait ébauchée en 2008 : l'adossement du droit commun à des usages coutumiers, antérieurs, non formalisés au sens du droit occidental, par la mise en place d'un principe de subsidiarité. L'article 110-11 prévoit en effet que :

> *« la province des îles Loyauté reconnait la pertinence de l'application d'un principe de subsidiarité en matière de préservation 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 règlementations 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. »*

292. Les différentes approches de la culture kanak et de la coutume, flagrante dans les principes, apparaissent en réalité à travers l'ensemble des Codes provinciaux

B - Des considérations divergentes de la coutume

293. Au travers des principes et de divers éléments de chacun des Codes, on perçoit que la principale divergence entre les approches du droit de l'environnement par chaque province tient à leurs différentes perceptions de la coutume. La posture de chaque province telle qu'affichée dans leurs Code est présentée ici par ordre croissant d'association des autorités coutumières, qui s'avère être aussi la proportion croissante de surface de terre coutumière[450]. Sont donc d'abord envisagées les dispositions des provinces Sud (1), Nord (2) puis des Iles Loyauté (3).

1 - La distance respectée par la province Sud

294. En province Sud, l'existence de modes de gestion coutumiers propres préexistants n'est pas mentionnée dans les principes, ni dans le reste du Code.

---

[449] Victor DAVID, « La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017/3, n°42, https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-lenvironnement- 2017-3-page-409.htm.

[450] Source www.isee.nc, données de 2014 : 96% de terres coutumières en province des Iles Loyauté, 25% en province Nord, 9% en province Sud.

295. Naturellement, cependant, l'avis des autorités coutumières est requis dans divers cas, principalement en tant que membres du comité pour la protection de l'environnement[451] ou directement pour ce qui a trait aux aires protégées[452] ou aux sites paysagers[453].

296. Aucune autre interaction n'est toutefois prévue pour articuler le droit commun de l'environnement avec des usages coutumiers. La province Sud se fait ici porte-voix du fait largement illustré par le Conseil Constitutionnel[454] que la République Française « *s'est organisée autour des principes de l'unité du peuple français, de la disparition des coutumes (rappelée dès le début du Code civil), et de l'indivisibilité du territoire*. »[455]

Tout au plus, il est prévu que l'autorité provinciale puisse autoriser l'autorité coutumière à prélever et consommer des tortues vertes à l'occasion de cérémonies coutumières[456] et qu'il puisse être dérogé aux restrictions relatives aux aires protégées à des fins coutumières[457].

Lorsqu'ils ont lieu sur des terres coutumières, les prélèvements de ressources génétiques, biologiques et biochimiques sont logiquement conditionnés à l'attestation de l'accord des populations concernées par un acte coutumier[458].

En ce qui concerne la coupe de bois sur les terres coutumières, la légitimité de la province à exiger l'accord des autorités coutumières pour le commerce du bois n'est pas évidente. Il n'est pas non plus flagrant qu'il soit nécessaire de préciser que « *Les habitants des terres coutumières sont autorisés à couper, pour leurs besoins personnels et dans les limites de leurs terres coutumières, les bois nécessaires à leurs cultures, à la construction de leurs barrières, habitations et pirogues, ainsi qu'au chauffage* »[459], surtout dans la mesure où les restrictions posées de façon générale pour la coupe de bois aux articles 321-1 et suivants s'appliqueraient sur les terres coutumières. Les efforts faits pour dépoussiérer les dispositions codifiées du décret du président de la République n° 405 du 18 mars 1910 sur le régime forestier à la Nouvelle-Calédonie et dans ses dépendances étaient peut-être inopportuns, en tout cas maladroits.

297. Les autres provinces retiennent davantage que l'article 72-3 de la Constitution dispose désormais que : « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité*. » Elles rebondissent sur ce « *butoir néocalédonien. Le préambule de l'accord de Nouméa du 5 mai 1988, qui a valeur constitutionnelle, fait à trois reprises références à l'existence du peuple Kanak.* »[460]

---

[451] Article 121-1 du Code de l'environnement de la province Sud.
[452] Articles 211-3 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.
[453] Articles 220-3 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.
[454] CC, Décision 91-290 DC, 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse* et CC, Décision 99-412 DC, 15 juin 1999 *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*.
[455] Norbert ROULAND, « Autonomie et autochtonie dans la zone Pacifique sud : approches juridique et historique », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2015, nº 104, pp.911-34, https://doi.org/10.3917/rfdc.104.0911.
[456] Délibération n° 10167-2009/DENV/CM du 3 avril 2009 relative à la protection de la tortue verte (*Chelonia mydas*), espèce protégée.
[457] Articles 211-9, 212-3 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.
[458] Articles 313-2 du Code de l'environnement de la province Sud.
[459] Article 323-1 du Code de l'environnement de la province Sud.
[460] Norbert ROULAND, « Autonomie et autochtonie dans la zone Pacifique sud », *op.cit*.

2 - Le rapprochement engagé par la province Nord

298. Dès ses principes, la province Nord non seulement mentionne les « *gestions spécifiques, notamment coutumières, de l'environnement* » mais annonce son souhait de « *poursuivre le travail engagé dans le but d'intégrer ces modes de gestion dans la réglementation.* ».

299. En matière de participation, la province Nord précise s'efforcer « *d'adopter des procédés de consultation adaptés, notamment à l'organisation coutumière, en vue d'une participation effective des populations dans l'élaboration de la réglementation en matière d'environnement et dans sa mise en application*. »[461]

Elle préfigure en outre une forme de subsidiarité en reconnaissant « *de plus, dans les limites qu'elle établit, des modalités de gestions spécifiques, plus contraignantes, qui pourront se superposer à la réglementation commune* ».[462]

300. La province Nord, par ailleurs, souligne que « *l'identité kanak, en particulier, est fondée sur un lien spécifique à la terre et à la mer* » et que le patrimoine naturel présente « *un intérêt écologique, social, économique, éthique, culturel, éducatif, récréatif, esthétique, génétique ou scientifique. »*[463]

L'imbrication entre nature et culture est marquée notamment par le fait que, à la différence de la province Sud, les dispositions sur les patrimoines naturel et culturel sont entièrement codifiées dans le même instrument[464] et non pas scindées[465]. Cela justifie d'ailleurs les développements des articles 222-3 et 223-14 et suivants quant aux éléments du patrimoine sur les terres coutumières et les lieux significatifs de la culture kanak.

301. De façon très comparable à l'autre province de la Grande-Terre, l'avis des autorités coutumières est aussi requis dans divers cas : pour toutes les enquêtes publiques relatives à un projet sur terres coutumières[466], en tant que membres des différents comités[467] ou pour ce qui a trait aux aires protégées[468].

Si la province Nord prévoit aussi que la protection des tortues vertes n'interdit pas les dérogations à fins coutumières (elle prévoit aussi des dérogations pour les dugongs), ce n'est pas l'autorité coutumière qui doit demander la dérogation : il est par contre exigé qu'elle ait préalablement donné son aval[469]. La différence de posture est significative.

302. D'autres éléments de prise en compte des exigences liées à la coutume sont en outre prévus. Aussi, parmi les cas d'urgence en matière de participation du public à l'élaboration

---

[461] Article 110-3 du Code de l'environnement de la province Nord.
[462] Article 110-4 du Code de l'environnement de la province Nord.
[463] Article 110-4 du Code de l'environnement de la province Nord.
[464] Issues de la délibération modifiée n° 204-90/APN du 17 mai 1990 relative à la protection et à la conservation du patrimoine dans la province Nord.
[465] En province Sud, les dispositions relatives aux sites naturels paysagers codifiées aux articles 220-1 et suivants ont été exfiltrés de la délibération modifiée n° 14-90/APS du 24 janvier 1990 relative à la protection et à la conservation du patrimoine dans la province Sud.
[466] Article 152-13 du Code de l'environnement de la province Nord.
[467] Articles 131-1 du Code de l'environnement de la province Nord pour le comité du patrimoine, 154-3 pour les comités locaux d'information.
[468] Articles 211-3 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord.
[469] Articles 252-2 et 252-4 du Code de l'environnement de la province Nord.

de décisions ayant un impact significatif sur l'environnement, on compte « *les règles coutumières liées aux deuils.* »[470]

303. Aussi, en exergue de son titre relatif aux ressources halieutiques, la province Nord souligne-t-elle prendre « *en compte l'existence d'une gestion coutumière des ressources marines et [souhaiter] poursuivre le travail engagé avec les instances coutumières dans le but d'intégrer ces modes de gestion dans la présente réglementation.* » A la différence du Sud, d'ailleurs, il est prévu que les quotas de pêche puissent être dépassés « *dans le cadre de certaines cérémonies coutumières, sur autorisation préalable du conseil coutumier de l'aire dans laquelle sera réalisée la pêche.* » C'est là une preuve de confiance et de grand pragmatisme que de permettre des autorisations par des autorités extra-provinciales.

304. Ces marques de respect envers des règles n'appartenant pas à la pyramide de Kelsen mais portant sur le même objet, sur le même territoire et cherchant à canaliser les comportements de personnes en commun influencent naturellement non seulement les modalités d'adoption des normes provinciales mais aussi leur perception par leurs destinataires.

3 - L'alliance passée par la province des Iles Loyauté

305. La province des Iles Loyauté enchevêtre environnement au sens strictement biologique et « *pratiques culturelles et des règles coutumières* ». Elle adopte son Code en se soumettant non seulement aux dispositions supérieures dans la hiérarchie des normes habituelle en droit français mais aussi *en tenant compte* « *de l'identité Kanak reconnu[e] dans l'Accord de Nouméa [et] des spécificités socio-culturelles et économiques et identitaires de la province des îles Loyauté* »[471]. L'imbrication des dimensions écologiques et humaines de l'environnement est aussi soulignée dans la proclamation du « *principe unitaire de vie […] fondateur de la société kanak* »[472] et celle du « *principe de développement durable […] essentiel [au titre duquel], les impératifs de protection de l'environnement mais également de développement social harmonieux et de préservation de la culture sont intégrés dans la définition de l'ensemble des politiques publiques.* »[473]

306. Comme la province Nord et à la différence de la province Sud, elle ne remet pas non plus en question au moment de la codification de son droit de l'environnement le bloc que constituait la délibération de l'Assemblée de province des îles Loyauté n°90-66/API du 20 juillet 1990 relative à la protection et à la conservation du patrimoine dans la province îles. En effet, son livre II s'intitule « protection et valorisation du patrimoine naturel et des intérêts culturels associés ».

Prenant en compte les modes de gestion coutumière de l'environnement[474], soulignant l'association étroite des autorités coutumières à la gestion durable de l'environnement[475], la province des Iles Loyauté *« adopte des procédés de consultation adaptés, notamment à*

[470] Article 151-5 du Code de l'environnement de la province Nord.
[471] Article 110-2 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[472] Articles 110-3 et 110-4 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[473] Article 110-5 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[474] Article 110-1 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[475] Article 110-4 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

l'organisation coutumière, en vue d'une participation effective des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation en matière d'environnement. »[476]

307. La province des Iles Loyauté a aussi enfoncé le clou de la subsidiarité posé par la province Nord. Ce principe l'amène à intégrer les modes de gestion coutumière « *dans la réglementation* »[477]. En outre, elle se positionne clairement vers la reconnaissance par « *les autorités provinciales de leur propre initiative ou à la demande d'autorités coutumières et en concertation avec celles-ci, […] 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 règlementations provinciales. Ce principe [de subsidiarité] inspire le cas échéant la cogestion par la province et les autorités coutumières des écosystèmes naturels et notamment les aires protégées terrestres et marines. »*

308. Outre des principes, la province des Iles Loyauté a aussi établi un préambule, suite à des échanges avec le Sénat coutumier où il était apparu que certaines incompréhensions subsistaient quant à la démarche de codification du droit provincial de l'environnement[478]. Ce préambule a été co-écrit avec les Sénateurs coutumiers, marquant leur alliance au projet et gravant dans le marbre la volonté provinciale de ne pas dessaisir les coutumiers de leur influence sur les pratiques en vigueur en ce qui concerne les domaines indissociables de la culture et de l'environnement.

309. Si, comme dans les autres provinces, les autorités coutumières sont sollicitées en tant que membres de différents comités, il est remarquable que la présidence du comité pour la protection de l'environnement soit assurée par roulement par les trois aires coutumières[479]. De plus, les avis de ce comité sont formulés de façon novatrice. Ils ne sont pas rendus favorablement ou non à un projet. Ils sont constitués des avis de chacun des quatre collèges (province des Iles Loyauté, autorités coutumières, experts scientifiques et société civile) et de l'avis circonstancié du président[480].

310. En outre, le droit provincial loyaltien de l'environnement reconnait un rôle particulier aux « *Groupements de Droit Particulier Local (GDPL) à vocation environnementale dans la protection de la biodiversité et des savoirs traditionnels qui y sont associés ainsi que dans la création, la gestion d'aires et d'espèces protégées et la préservation des sites et monuments naturels et culturels*. »[481]

311. Ces éléments sont primordiaux pour la réflexion menée en ce qui concerne l'élaboration de la norme environnementale.

312. En matière d'espèces exotiques envahissantes, il est ainsi prévu d'associer les autorités coutumières locales pour éviter toute interférence entre des opérations

---

[476] Article 110-10 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[477] Article 110-1 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[478] Propos recueillis lors de la conférence de Carine DAVID et Victor DAVID sur « la recherche comme outil de renouvellement du Droit, l'exemple de l'élaboration du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté » le 19 juillet 2018.
[479] Article 123-2 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[480] Article 123-4 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[481] Article 124-2 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

d'éradication et « *d'éventuelles utilisations traditionnelles ou de personnification symbolique ou totémique au niveau d'un clan ou d'une tribu*. »[482] Aussi, les informations auxquelles procéder en cas de découverte d'un foyer d'espèces exotiques envahissantes sont à destination à la fois des autorités provinciales et coutumières[483].

313. Moins significativement, les dispositions relatives aux carrières et aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) prévoient le cas des exploitations sur terres coutumières[484]. Plus originalement en droit local, elles prévoient que l'enquête publique compte obligatoirement l'avis du maire et celui du district coutumier[485]. L'affichage de l'avis public et l'annonce de la mise à disposition du public du dossier en matière d'ICPE ont lieu au siège du Conseil d'aire[486]. Aussi, parmi les destinataires des copies des arrêtés statuant sur la demande d'autorisation et la cessation de l'activité, on compte le district et l'aire coutumière[487]. Si ces dernières marques de reconnaissance des autorités coutumières n'impliquent pas de gros efforts, elles explicitent le respect de chacun.

[482] Article 252-5 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[483] Article 252-12 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[484] Point 2° de l'article 352-2, articles 352-9 et 352-14 ainsi que les articles 412-4, 413-2, 415-5 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[485] Article 352-13 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[486] Articles 412-10 et 413-6 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[487] Articles 352-17 et 352-28 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

Conclusion du chapitre

314. Le tableau des « *règles primaires d'obligation* »[488] ne laisse percevoir que le champ matériel des normes primaires sans préjuger de leur effectivité. Il révèle un certain éparpillement, du fait de la répartition des compétences et du principe de libre administration de la Nouvelle-Calédonie et des provinces établis par la loi organique. La vertu en est de permettre à chacun d'ajuster ses normes juridiques environnementales au plus près de ses réalités et de ses aspirations. Son vice est cependant d'induire des défauts d'ajustement entre les pièces du patchwork que constitue le droit de l'environnement local, que le Parquet local a pu considérer comme un « *dispositif hétéroclite* »[489].

315. Ce défaut d'ajustement vient en premier lieu du fait que chaque province établisse des pièces différentes à ajuster avec celles de leurs communes, qui sont aussi différentes, et avec celles de la Nouvelle-Calédonie, qui, elles, sont les mêmes sur tout l'archipel. Par essence, le principe de libre administration de chacune des collectivités et institutions en présence contrarie la coordination de ces acteurs.

316. Il vient aussi du fait que, en dépit de l'existence d'un Conseil Consultatif de l'Environnement, ainsi que d'un Schéma de d'orientation de la Politique de l'Eau Partagée, d'un Schéma de Développement et d'Aménagement ou d'un Schéma minier, aucune instance ne permette d'orchestrer réellement les contributions de chacune. Aucun espace de dialogue n'est structuré durablement pour prendre position sur l'arsenal juridique à déployer en faveur de la pérennité du patrimoine naturel en Nouvelle-Calédonie. L'absence de vision globale des enjeux écologiques et humains de l'archipel par aucun des protagonistes empêche qu'un corpus juridique environnemental cohérent soit établi. C'est d'ailleurs ce qui justifie de parler de « patchwork » plus que de « puzzle » du droit de l'environnement : les pièces ne sont pas prédécoupées pour s'ajuster. Les concepteurs n'en avaient pas une vision d'ensemble avant de le morceler ; il revient à chaque contributeur de dessiner celle qui lui est appropriée sans que le résultat global ne soit prévisible ni forcément cohérent.

317. Or, un équilibre doit être recherché, sciemment, entre cet ajustement aux réalités de chaque collectivité et l'articulation des diverses dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie. Il serait manifestement opportun que les provinces et la Nouvelle-Calédonie puissent choisir d'inscrire leurs initiatives législatives et réglementaires environnementales dans une vision partagée, ou du moins débattue.

318. Il pourrait être fructueux de repenser l'architecture du droit de l'environnement néo-calédonien en ce sens. Au moins une source d'inspiration locale existe en la matière. En effet, les travaux menés pour l'adoption du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie semblent une expérience utile en ce que la matière abordée, elle aussi, est éminemment transversale et implique une pluralité d'acteurs. Conformément à ce que prévoit la loi organique en la matière[490], ils ont abouti à ce que ce Code contienne une partie adoptée par la Nouvelle-Calédonie, consacrée aux principes directeurs, et une partie adoptée par chaque province[491] pour les décliner sur son territoire. Les dispositions de chaque province, si elles

---

[488] Au sens de Herbert LA HART, *Le concept de droit, op.cit*.

[489] Alexis BOUROZ, Procureur général près le tribunal d'Instance de Nouméa, communication privée, 7 août 2018.

[490] Articles 20 et point 21° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

[491] Sauf la province des îles Loyauté, constituée presque exclusivement de terres coutumières sur lesquelles le droit de l'urbanisme ne s'applique pas.

peuvent diverger sur le fond, connaissent strictement le même plan : elles abordent chacune strictement les mêmes thématiques.

319. En tout état de cause, le constat de l'écartèlement du droit de l'environnement local amène, dans une perspective de meilleure effectivité, à en envisager une nouvelle approche. L'option de faire établir des principes directeurs de droit de l'environnement par la Nouvelle-Calédonie peut être pertinente. Elle ne doit pas cependant occulter la nécessité de privilégier une lecture pragmatique de la loi organique, où le caractère transversal de l'environnement n'empêcherait pas chaque collectivité de concourir à ce que le droit de l'environnement néo-calédonien soit complet et cohérent.

Chapitre 2 - **De nouvelles conditions de légalité externe, vers une meilleure effectivité des dispositions environnementales de la Nouvelle-Calédonie et des provinces ?**

320. Au-delà du contenu des dispositions environnementales locales, il apparait que des règles de légalité externes, c'est-à-dire liées notamment à la compétence de son auteur ou à la procédure de son adoption, peuvent influencer leur effectivité. Pour ce qui est des dispositions locales en faveur de la pérennité du patrimoine naturel, l'accent serait à porter sur la légitimité et la pertinence de l'auteur des dispositions et sur la qualité des arguments sur lesquels il étaye son choix.

321. L'interprétation actuelle de la répartition des compétences environnementales opérées par la loi organique est largement illustrée par l'inventaire des normes adoptées dressé au chapitre précédent. Le constat qui s'impose est que, en Nouvelle-Calédonie comme dans les autres outremers,

> *« l'efficacité écologique reste un critère étranger aux choix de répartition des compétences, […] sans doute parce qu'il n'existe ni de niveau idéal, ni de solution simple de répartition des compétences environnementales. […] Lors des choix de décentralisation de la compétence, le Parlement ne fait que rarement de l'environnement un objet spécifique de débat parmi le lot des autres compétences octroyées – ou non – aux collectivités situées outre-mer, laissant parfois même les autorités, et* a fortiori *le juge apprécier la répartition des compétences »*[492].

322. L'exclusivité hypocrite de l'attribution de la compétence environnementale dévolues par défaut aux provinces en vertu de l'article 20 de la loi organique -dont le contour est défini par l'ombre chinoise tracée, notamment, par les compétences en matière de mine, d'énergie ou d'eau - pourrait ainsi être remise en question. En outre, au sein de chaque collectivité, plusieurs types d'instruments sont susceptibles d'être adoptés. Si on souhaite identifier les pistes d'amélioration de l'effectivité des normes environnementales locales, il est utile de déterminer, d'une collectivité à une autre et au sein de chaque collectivité, l'instrument juridique approprié pour insérer les diverses dispositions environnementales dans l'ordre juridique (section 1).

Par ailleurs, en matière formelle et procédurale, c'est la question de la motivation de l'acte au sens très large qui attire l'attention lorsqu'on réfléchit à son effectivité : la question des arguments qui ont amené à son adoption en ces termes. La loi organique prévoit naturellement que les élus doivent être informés quant aux projets et propositions de lois du pays et délibérations qui leurs sont soumises[493]. Aussi, elle prévoit des instances consultatives environnementales au niveau de la Nouvelle-Calédonie. Elle ne précise toutefois pas de modalités de maturation spécifiques aux dispositions environnementales provinciales. C'est manifestement à chaque assemblée, organe délibérant constitué de personnes élues au suffrage direct, d'adopter les dispositions les plus à même de satisfaire les intérêts de la population qu'elle représente. Elles s'imposent elles-mêmes leurs

[492] Lucile STAHL, *La clarification des compétences institutionnelles en matière d'environnement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie*, *op.cit*, p.4.
[493] Articles 74, 76, 102 et 166 de la loi organique susmentionnée.

exigences formelles, notamment dans leurs règlements intérieurs et leurs Codes de l'environnement[494].

323. Or, en ce qui concerne l'effectivité des normes juridiques environnementales, il importe que les comportements prescrits le soient au vu d'arguments tangibles. Quand bien même ils ne serviraient finalement qu'à la bonne information des élus, ou plus cyniquement à prévenir tout vice de forme, la formalisation des arguments par les services de la collectivité et par les tiers institutionnels qui rendent leurs avis stimulent naturellement une meilleure maturation. Cela contribue à assoir l'autorité des décisions prises, à les inscrire plus solidement dans le catalogue des références que chaque individu décide de respecter ou non (section 2).

Section 1 - **Les niveaux de prises de décisions environnementales optimaux par les provinces et la Nouvelle-Calédonie**

324. Chaque collectivité s'organise de sorte à permettre aux élus d'agir en cohérence avec leurs engagements et avec la vocation naturelle de toute collectivité à garantir le bien-être de ses habitants. En matière environnementale, la répartition des compétences gagnerait donc probablement à être réellement l'objet d'une réflexion, et non pas l'effet collatéral de textes muets et de postures historiques.

Sans préjuger des obstacles matériels et humains qu'il pourrait y avoir à surmonter en cas de redéploiement des compétences environnementales en Nouvelle-Calédonie, arrivant au terme de l'échéance prévue pour le statut issu de l'accord de Nouméa, il est donc temps de questionner le partage des compétences environnementales locales.

325. En l'occurrence, il est opportun de repenser la compétence par défaut des provinces en matière environnementale, assénée sans suffisamment de recul depuis leur existence. Elle est certes le prolongement de la compétence en matière de protection de l'environnement accordée aux conseils de région par la loi Pons 1 en 1986[495]. Elle résulte vraisemblablement surtout des lacunes de la dimension environnementale de la vision politique des signataires de l'accord de Nouméa, qui l'ont fait omettre des compétences attribuées explicitement en 1999. « *La nécessité de façonner le partage de compétences en pensant à la protection de l'environnement est loin derrière dans les priorités face à la préservation de l'équilibre politique trouvé dans le cadre des accords de Matignon-Oudinot, puis de l'Accord de Nouméa*. »[496]

Aujourd'hui, il devient fondamental de structurer une répartition des compétences qui traduise plus fidèlement la place du patrimoine naturel dans la société néo-calédonienne.

326. Comme évoqué précédemment, le rôle de l'Etat est à ce jour marginal en matière de normes juridiques environnementales et celui des communes est principalement opérationnel. L'objet utile des réflexions porte donc sur les rôles respectifs de la Nouvelle-Calédonie et des provinces en la matière (§1). En outre, au sein même de chaque collectivité,

---

[494] Les dispositions du **décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, héritier du décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, ne s'appliquent pas aux organes consultatifs locaux.**

[495] Article 23 de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie.

[496] Victor DAVID, *Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit*, *op.cit* , p.104.

une réflexion peut optimiser les rôles des assemblées délibérantes, de leurs organes restreints et de leurs exécutifs (§2).

§ 1 - A la recherche d'une logique « pays » dans l'élaboration du droit de l'environnement local

327. La diversité des acteurs et des enjeux et la lecture actuelle de la répartition des compétences fixées par la loi organique ne concourent pas à ce que le patrimoine naturel devienne l'objet d'un ensemble de règles cohérent, couvrant un champ connu et assumant la poursuite d'un objectif clair. La nécessité de disposer d'un droit de l'environnement effectif appelle néanmoins à « *envisager […] la répartition des compétences en droit de l'environnement non plus dans un sens conflictuel ou d'exclusivité mais dans l'idée d'une collaboration, chaque collectivité jouant un rôle déterminé par la Constitution et la loi organique.* »[497]

328. On ne peut que constater l'ambigüité du cadre juridique de l'action environnementale de la Nouvelle-Calédonie (A). Sans aller jusqu'à s'interroger sur la pertinence de faire relever la compétence environnementale par défaut du niveau provincial, quand elle aurait pu être attribuée à la Nouvelle-Calédonie en même temps que l'eau, la mine ou la santé, il y a lieu de questionner la nécessité qu'elle prenne explicitement une part de la responsabilité en matière de pérennité du patrimoine naturel (B).

A - L'ambivalence de la prise en compte de la dimension environnementale des normes juridiques de la Nouvelle-Calédonie

329. En 1999, la loi organique considérait l'environnement comme un paramètre faisant partie du paysage des politiques publiques et du corpus normatif. En effet, elle prévoyait qu'un « *schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie exprime les orientations fondamentales en matière d'infrastructures, de formation initiale et continue, d'environnement, d'équipements, de services d'intérêt territorial et de développement économique, social et culturel*. »[498] Aussi, le schéma minier devait comporter des principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements[499]. Surtout, la version actuelle de la loi organique prévoit des instances consultatives réputées se positionner sur les dimensions environnementales des normes juridiques envisagées par la Nouvelle-Calédonie (1). Pour autant, elle n'en a pas fait une compétence en soi. Faute de pouvoir s'appuyer sur des dispositions légales claires, la jurisprudence ne nie pas la compétence environnementale de la Nouvelle-Calédonie, mais rechigne à la consacrer (2).

1 - Des instances consultatives environnementales créées à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie

330. Dès 1999, la loi organique consacrait un Comité Consultatif de l'Environnement au rôle d'harmonisation des dispositions environnementales locales. Hélas, il semble que si ce comité est désormais actif, ce rôle d'harmonisation n'ait jamais été exercé (a). Aussi, en 2013, l'évolution du Conseil Economique et Social en Conseil Economique, Social et Environnemental semblait sceller l'omniprésence de l'environnement parmi les paramètres

[497] Carine DAVID, « Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie », *op.cit,* p.35.
[498] Article 211 de la loi organique susmentionnée.
[499] Article 39 de la loi organique susmentionnée.

susceptibles d'influencer les politiques publiques. Cela, cependant, ne semble pas encore tout à fait avéré (b).

a - Le Comité Consultatif de l'Environnement, levier inopérant de l'harmonisation des dispositions environnementales de la Nouvelle-Calédonie et des provinces

> *« La création en 1971 en plein « boom du Nickel » par les autorités calédoniennes, alertées par les scientifiques notamment sur les atteintes à l'environnement naturel terrestre et maritime, du Comité pour la protection pour l'environnement, sera une maigre consolation pour les défenseurs de la nature. Institué par la délibération N°336 du 12 août 1971, le Comité pour la protection de l'environnement est composé du Secrétaire général du territoire, des directeurs de l'ORSTOM et des Mines de la Géologie ainsi que d'autres hauts fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie. Trois conseillers territoriaux désignés par l'Assemblée Territoriale et trois personnalités choisies en raison de leur compétence et désignées par le Chef du Territoire pour une durée de deux ans complètent la composition du comité. L'article 2 de la délibération dispose que « [le] Comité connaît des problèmes des pollutions et nuisances de toutes sortes, de la protection du milieu naturel, l'amélioration du cadre de vie et plus généralement de tous les éléments qui concourent à l'environnement de l'homme. Il propose aux instances territoriales, dans le cadre du développement économique et social du territoire, les mesures et les actions propres à sauvegarder ou à améliorer les milieux naturels. » »*[500]

331. La loi organique, depuis sa première version, rattache son héritier, le Comité Consultatif de l'Environnement[501], à la Nouvelle-Calédonie. Sa composition, son fonctionnement et ses attributions sont fixés par délibération du Congrès[502] dont l'

> *« article 5 reconnait explicitement la possibilité pour le Congrès d'intervenir en matière d'environnement en disposant que :*
>
> > *«* le Comité Consultatif de l'Environnement est obligatoirement consulté sur les projets ou propositions de loi du pays et de délibération du Congrès susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et le développement durable en Nouvelle-Calédonie […] *»*
>
> *A notre connaissance, aucune saisine sur une éventuelle non-conformité de cette disposition à la loi organique répartissant les compétences entre collectivités n'a été soulevée à ce jour. »*[503]

332. La sémantique et les présupposés de cet article ne font donc pas débat : des lois de pays, tout comme des délibérations du Congrès, sont « *susceptibles d'avoir des incidences*

---

[500] Vicrot DAVID, *Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit*, *op.cit*, p.100.

[501] Article 213 de la loi organique susmentionnée.

[502] Délibération modifiée du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement.

[503] Victor DAVID, « Les lacunes du domaine matériel de la loi du pays. L'exemple du droit de l'environnement. », in Carine DAVID (Dir.) *Quinze ans de loi du pays en Nouvelle-Calédonie. Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2017, p.285

sur l'environnement et le développement durable en Nouvelle-Calédonie » des délibérations des Assemblées de province ont « *trait à l'environnement et au développement durable* », des textes des communes présentent « *un impact significatif sur le développement durable et l'environnement* » et il est aussi envisagé que des personnes physiques ou morales envisagent des projets, opérationnels par contre, « *dont la réalisation aurait des incidences sur le développement durable et l'environnement* ». L'ensemble de ces propositions ou projets peuvent tous être soumis à l'avis du comité, ce qui souligne la vocation de la Nouvelle-Calédonie à connaître un corpus environnemental certes alimenté de sources hétérogènes mais orchestré.

333. Cette mission du Comité Consultatif de l'Environnement est d'ailleurs clairement mise en avant : il est chargé,

> *« sur tout sujet ou tout projet ayant trait à l'environnement et au développement durable, d'une mission générale et permanente d'étude, de conseil, de médiation, de coordination, de proposition vers les pouvoirs publics et d'information vers le public. Animé par le respect du principe constitutionnel de précaution et autres principes constitutionnels prévus par la Charte de l'environnement, le Comité Consultatif de l'Environnement a, en particulier, pour mission de conseiller la Nouvelle-Calédonie et les collectivités territoriales en matière de développement durable et d'environnement, de proposer des mesures de protection ou de préservation de l'environnement et de veiller, dans toute la mesure du possible, à l'harmonisation des politiques menées par les provinces de la Nouvelle-Calédonie en la matière. »*[504]

Les avis de ce comité n'ont pourtant jusqu'à présent jamais porté, à notre connaissance, sur des modalités d'harmonisation des politiques environnementales.

334. D'ailleurs, si les provinces se sont saisies de cet outil d'amélioration de leurs dispositions en lui soumettant systématiquement leurs projets de codification, deux d'entre elles ont aussi créé leur propre comité pour la protection de l'environnement[505]. Ceci tend à vider de sens la vocation de coordination du Comité Consultatif de l'Environnement, déjà facultative pour les provinces. Le fait de confier cette mission d'harmonisation des politiques environnementales à une instance rattachée à la Nouvelle-Calédonie fait sens dans l'esprit. Néanmoins, le fait de ne pas la doter de moyens et d'un statut ou d'un mode de fonctionnement affirmant son autorité en la matière en fait plus une vitrine des intentions réglementaires et législatives de chacun qu'un réel espace de mise en partage ou de mise en cohérence de ces intentions.

335. Dans les faits, on constate finalement une certaine complicité des provinces et de la Nouvelle-Calédonie en ce que la Nouvelle-Calédonie s'abstient de toute incursion trop visible dans le champ environnemental[506] quand les provinces s'attachent à marquer leur prééminence sur le sujet en se concertant sur le plan de leurs Codes sans chercher à l'articuler réellement avec des dispositions de la Nouvelle-Calédonie. C'est d'ailleurs Pierre

---

[504] Article 4 de la délibération modifiée du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement. Nous soulignons.

[505] Articles 123-1 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté et 121-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[506] A l'exception notable de la loi de pays sur les plastiques à usage unique, adoptée par le Congrès mais dont une part importante de la communication et de la mise en œuvre semble portée par la direction de l'environnement de la province Sud.

Frogier, alors président de la province Sud et Sénateur, qui avait porté la proposition d'amendement consistant à préciser que les compétences de la Nouvelle-Calédonie s'exercent « *sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement* »[507].

336. Pourtant, au sein même de la loi organique, le modèle du Conseil des Mines[508] est édifiant en ce qu'il force le dialogue et la coordination des provinces et de la Nouvelle-Calédonie. La situation a cependant pour particularité qu'en matière minière, les provinces ne prennent que des décisions d'application des normes générales établies par la Nouvelle-Calédonie.

Ce conseil comprend le président du Gouvernement, les présidents des Assemblées de province ou leur représentant et le haut-commissaire, qui le préside sans avoir voix délibérative. Il se prononce par un vote à la majorité et, en cas de partage égal des voix, le représentant de la collectivité porteuse du projet ou de la proposition a voix prépondérante. Les projets ou propositions de la Nouvelle-Calédonie sont « *transmis, assorti de cet avis, au Congrès* » : il est alors un avis simple. En cas d'avis favorable du conseil pour un projet provincial, l'Assemblée de province adopte sans l'amender ou rejette le projet de délibération. Si les provinces essuient un avis défavorable, il revient au Gouvernement de donner un nouvel avis qui, défavorable, fait enterrer le projet. « Sauvé » par le Gouvernement, le projet est adopté sans amendement ou rejeté par l'assemblée concernée. Un regard appuyé de l'Etat sur les décisions provinciales est aussi prévu[509].

337. C'est à la faveur d'autres causes qu'une instance d'harmonisation que des réglementations provinciales sont cependant parfaitement ajustées entre elles. L'exemple de la gestion de déchets réglementés par le biais de la responsabilité élargie du producteur montre en effet que la nécessité économique pour les opérateurs de s'organiser à l'échelle du pays amène irrémédiablement les provinces qui décident de réglementer après les autres dans les pas des précédentes[510].

338. Il semble néanmoins que les provinces aient acquis trop de latitude, en matière environnementale, pour pouvoir accepter désormais une bride courte imposée par une institution tierce. La mission de coordination du Comité consultatif de l'Environnement ne serait réalisable qu'en repensant son architecture juridique et surtout ses moyens, à la lumière d'une volonté politique sincère et puissante.

b - Le troisième qualificatif du Conseil Economique, Social et Environnemental, illusion d'intégration des trois piliers du développement durable comme critères d'orientation des politiques publiques

> *« Une autre preuve que le législateur organique lui-même n'a aucunement décidé d'une compétence exclusive des provinces en matière d'environnement est paradoxalement issue de la même révision de la loi organique de 2013 […]. En modifiant la loi organique 99-209 pour transformer le Conseil Economique et Social*

---

[507] **Article 5 de la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.**

[508] Article 42 de la loi organique modifiée 99-209.

[509] Article 42 de la loi organique modifiée 99-209.

[510] Articles 421-1 et suivants des Codes de l'environnement des provinces des Iles Loyauté, Nord et Sud.

de la Nouvelle-Calédonie en Conseil Economique, Social et Environnemental, le législateur organique a rédigé l'article 155 comme suit « Le Conseil Economique, Social et Environnemental est consulté sur les projets et propositions de loi du pays et de délibération du Congrès à caractère économique, social ou environnemental *», reconnaissant ainsi le caractère transversal de l'environnement qui peut se retrouver dans les compétences de l'article 22. »*[511]

339. Porter le Comité Economique, Social et Environnemental de la Nouvelle-Calédonie sur de nouveaux fonts baptismaux semblait promettre une nouvelle perception de la dimension environnementale des politiques publiques. Les représentants des « associations qui concourent à la protection de l'environnement de la Nouvelle-Calédonie » et des « personnalités qualifiées représentatives de la protection de l'environnement de la Nouvelle-Calédonie »[512] y ont d'ailleurs fait leur entrée en tant que telles en 2016[513].

Pourtant, la lecture des arrêtés listant les membres ne laisse apparaître que deux représentants d'associations dont les statuts indiquent qu'elles œuvrent à titre principal pour la protection de l'environnement, sur quarante-et-un conseillers : Ensemble pour la Planète et Zero point Baseline.[514].

Vu le défaut de vocation *a priori* de la Nouvelle-Calédonie à se prononcer en matière environnementale, cette faible représentation des associations environnementales est somme toute logique.

340. Bien que cela ne soit vraisemblablement qu'une omission, il est toujours prévu que

---

[511] Victor DAVID, « Les lacunes du domaine matériel de la loi du pays. L'exemple du droit de l'environnement. », *op.cit,* p.286.

[512] Article 153 de la loi organique.

[513] Arrêté n° 2016-725/GNC du 5 avril 2016 portant désignation de neuf personnalités qualifiées au Conseil Economique, Social et Environnemental de la Nouvelle-Calédonie et constatant la composition nominative dudit conseil et arrêté n° 2016-3400/GNC-Pr du 7 avril 2016 constatant la désignation des membres du conseil économique social et environnemental représentant les organismes désignés par les Assemblées de province.

[514] Le récapitulatif des avis rendus par le Conseil Economique, Social et Environnemental disponible sur leur site internet fait ressortir sept avis et vœux émis en matière environnementale depuis 2013 : Rapport et avis n° 33/2018 en date du 25/10/2018, saisine du président du Congrès concernant la proposition de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques ; rapport et avis n°10/2018, saisine du président de l'assemblée de la province Nord concernant le projet de délibération relative au Code de l'environnement ; avis n° 09/2018 en date du 04/05/2018Saisine du président de l'assemblée de la province des Iles Loyauté concernant le projet de délibération relative au Code de l'environnement (réglementations relatives à la protection des espaces naturels et intérêts culturels associés et à la protection et la conservation des sites et monuments) ; avis n°14/2017 en date du 27/10/2017, saisine du président de l'assemblée de la province des Iles Loyauté concernant le projet de délibération du titre I du livre III du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté portant sur l'utilisation des ressources génétiques ; rapport et avis n°07/2017, saisine concernant le projet de délibération relatif au titre II du livre IV du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté portant sur la gestion des déchets, rapport et vœu n°04/2015, autosaisine intitulée: « La qualité de l'air en Nouvelle-Calédonie: Un enjeu environnemental, sanitaire et réglementaire.» ; rapport et avis n°32/2013, saisine portant sur le projet de délibération relatif aux grandes installations de combustion soumises à la règlementation des installations classées pour la protection de l'environnement.

« Les personnes composant le Conseil Economique, Social et Environnemental portent le titre de conseiller(ère) économique et social(e) de la Nouvelle-Calédonie. »[515]

341. Plus préoccupant, à titre de préparation du dix-neuvième comité des signataires, c'est une conférence « économique et sociale » sans autre qualificatif qui a été tenue le 9 octobre 2019 à Paris. Ceci est très révélateur de la considération accordée à l'environnement, troisième pilier d'un développement durable qui semble parfois cinquième roue du carrosse aux yeux de nombreux décideurs locaux.

2 - L'absence ambiguë de négation de la compétence environnementale de la Nouvelle-Calédonie

342. Suite à l'annulation par le Conseil d'Etat de dispositions du Code national de l'environnement ne respectant pas les exigences constitutionnelles d'information et de participation du public[516], l'avis du Conseil d'Etat a été sollicité pour déterminer l'architecture qui serait légale en la matière en Nouvelle-Calédonie.

L'avis rendu[517] a pu être considéré « *consternant, en ce qu'il occulte autant l'importance de l'environnement en tant que matière fondamentale notamment pour les Kanak de Nouvelle-Calédonie et son rôle structurant dans un archipel qui doit concilier développement économique basé sur l'extraction et l'exploitation du nickel et protection d'une biodiversité exceptionnelle fournissant d'importants services écosystémiques*. »[518]

343. L'avis du Conseil d'Etat[519] sur la proposition de loi « plastiques à usage unique »[520] ne dédit pas cette position. Alors que la Nouvelle-Calédonie fait sa première incursion dans un domaine ouvertement environnemental, où sa compétence en matière de commerce et de droit civil porte sur le levier d'action et non sur la finalité poursuivie, le Conseil d'Etat constate qu'elle agit bien dans le cadre des compétences énumérées aux articles 22 et 99 de la loi organique.

D'autres arguments étaient audibles pour confirmer la compétence de la Nouvelle-Calédonie à agir. Par exemple, il était possible d'admettre explicitement la vocation de la Nouvelle-Calédonie à intervenir en matière environnementale, notamment par le biais de la loi du pays. Cela s'est déjà vu au niveau national. En effet,

« Les principes fondamentaux en matière d'environnement ont été explicitement rajoutés au domaine de la loi nationale par la révision constitutionnelle de 2005. Pourtant, le Parlement, depuis 1958, est intervenu à plusieurs reprises en matière

---

[515] Article 1er de la délibération modifiée n°003/CP du 5 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du Conseil Economique, Social et Environnemental de la Nouvelle-Calédonie.

[516] CC, Décision 2012-262 QPC, 13 juillet 2012 *Association France Nature Environnement*.

[517] CE, Section des travaux publics, 19 mai 2015, *demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, n°390000, inédit.

[518] Victor DAVID, « Les lacunes du domaine matériel de la loi du pays. L'exemple du droit de l'environnement. », *op.cit*, p.283.

[519] CE, Section des travaux publics, 13 novembre 2018, Avis, *projet de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques*, n°395.988.

[520] Loi du pays n° 2019-2 du 21 janvier 2019 relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques.

d'environnement bien avant cette intervention du Constituant, confirmant la légitimité du législateur à adopter les règles de droit dans cette matière. »[521]

344. Ici, le Conseil d'Etat contourne explicitement la question en affirmant que *« chacun des objets du projet de loi étant relatif à une matière pour laquelle la compétence normative est attribuée à la Nouvelle-Calédonie[…], [il] regarde les articles correspondant comme ressortissant à la compétence de la Nouvelle-Calédonie, sans qu'il y ait lieu de rechercher la nature de la finalité qui leur est assignée, critère subsidiaire dont la mise en œuvre n'est nécessaire que lorsque l'objet d'un projet de loi du pays ne correspond à aucune des matières énumérées à l'article 22 de cette même loi organique ou encore lorsqu'il peut se rattacher à plusieurs matières relevant de compétences attribuées à différentes institutions de la Nouvelle-Calédonie. »*[522]

345. Il semble donc que l'environnement en tant que tel, et bien que matière transversale, n'ait plus vocation à justifier le fait qu'une disposition relève de telle ou telle administration que très marginalement.

Le premier cas de figure envisagé, où l'objet du texte ne correspond strictement à aucune matière explicitement attribuée par la loi nationale, n'arrive que rarement.

Le second, celui ou l'objet « *peut se rattacher à plusieurs matières relevant de compétences attribuées à différentes institutions de la Nouvelle-Calédonie* » semble entendu de façon opportuniste. Depuis 2013, la loi organique mentionne explicitement la compétence environnementale des provinces. En l'espèce, la vocation environnementale de cette loi du pays est affichée par le Congrès, par le Comité Consultatif de l'Environnement[523], qui a fait figurer l'environnement comme premier objet du texte, avant la santé et le commerce et par l'autorité de la Concurrence[524] qui a constaté, que le projet s'inscrit dans le cadre de la lutte mondiale contre la prolifération de déchets plastiques. En dépit de cette unanimité, le Conseil d'Etat considère que l'objet de la loi sur les plastiques à usage unique ne se rattache pas à plusieurs matières relevant de compétences attribuées à différentes institutions de la Nouvelle-Calédonie.

346. Enjeu de valeur constitutionnelle au niveau national, l'environnement deviendrait alors considération d'opportunité au niveau néo-calédonien. De surcroît, cette jurisprudence peut vider considérablement de sens la portée du critère finaliste, devenu subsidiaire, qui sécurise historiquement l'action normative juridique environnementale des provinces[525]. Lorsqu'il applique ce critère, le juge « *prend en compte la finalité de la réglementation pour identifier l'autorité compétente pour réglementer. Dans ce cadre, les dispositions édictées peuvent*

---

[521] Victor DAVID, « Les lacunes du domaine matériel de la loi du pays. L'exemple du droit de l'environnement. », *op.cit.*

[522] CE, Section des travaux publics, 13 novembre 2018, Avis, *projet de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques*, n°395.988.

[523] Avis n° 5/2018 CCE du 19 octobre 2018 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 19 octobre 2018 sur la proposition de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques.

[524] Avis n° 2018-A-08 du 25 octobre 2018 portant sur la proposition de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques

[525] Ce critère a notamment été utilisé, localement, dans les jurisprudences du TANC, 17 novembre 2009, n°09212 et du *CE,* Section de l'intérieur, *30 août 2005,* n° 371.906.

affecter des droits normalement réglementés par une autre collectivité. [Cela] aboutit le plus souvent à rendre possible l'intervention de deux collectivités, permettant alors la mise en œuvre du principe de subsidiarité, bien connu en droit de l'Union européenne »[526].

347. Il semble que la jurisprudence s'attache à ne pas dresser d'obstacle à l'adoption de dispositions environnementales par les différentes collectivités. Cela la pousse à déployer divers stratagèmes qui, s'ils permettent au cas par cas de ne pas enrayer la dynamique en faveur de la pérennité du patrimoine naturel, nuisent à la lisibilité et à la sécurité juridique du droit de l'environnement local.

348. Clarifier le rôle normatif environnemental de la Nouvelle-Calédonie permettrait donc de le stabiliser mais aussi d'en aiguiser l'ambition en l'affichant plus ostensiblement, en le valorisant.

B - La compétence environnementale de la Nouvelle-Calédonie à consacrer

349. Un rôle explicite en matière environnementale doit être assumé par la Nouvelle-Calédonie et reconnu par les autres acteurs. Reste cependant à déterminer lequel. La répartition des attributions entre les diverses échelles géographiques doit permettre d'améliorer l'effectivité des dispositions locales en faveur de la pérennité du patrimoine naturel en favorisant à la fois leur cohérence et leur adéquation aux réalités locales. Elle doit aussi tenir compte du fait que, jusqu'à présent, les provinces ont pu développer leurs propres dispositions et se structurer pour organiser leurs politiques publiques environnementales. Il semble donc que, si la Nouvelle-Calédonie a indubitablement un rôle explicite à jouer en faveur de l'effectivité du droit de l'environnement local (2), elle ne doit pas devenir source exclusive de ce droit, au détriment des provinces (1).

1 - L'inopportunité d'une compétence exclusive de la Nouvelle-Calédonie en matière environnementale

350. Il ne semble pas pertinent de nier tout à trac la compétence des provinces, désormais pleinement appropriée, dans l'édiction des normes juridiques environnementales et de ne tolérer que des règles homogènes à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie.

351. Certes, le fait que des règles soient disparates selon les provinces constitue en soi un écueil à leur effectivité en ce qu'il nuit à la lisibilité du droit pour les acteurs agissant sur les trois provinces.

Par exemple, le Procureur général près le tribunal d'Instance de Nouméa, Alexis Bouroz, avait souligné combien il serait avantageux pour la Justice de n'avoir à connaître que d'un seul Code de l'environnement local, plutôt que de Codes « hétéroclites »[527]. Cela faciliterait, en effet, non seulement son appropriation par les enquêteurs (les agents des provinces n'ayant qu'un pouvoir de constatation) mais aussi par les magistrats. Cela éviterait aussi les quiproquos possibles pour les administrés entre les règlementations applicables dans telle ou telle province.

[526] Carine DAVID et Victor DAVID, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale », *op.cit*.
[527] Lors d'un entretien accordé le 07 août 2018.

Autre exemple, l'état des lieux[528] établi en ce qui concerne la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC) à promouvoir dans les études d'impact environnementale comporte une enquête selon laquelle 81% des personnes interrogées considère que le « *fractionnement provincial des référentiels réglementaires et des méthodes* » a un impact au moins partiel sur « *la lisibilité et la mise en œuvre de la séquence ERC* ». Pour les différents acteurs de ce domaine, clairement, le droit de l'environnement gagnerait en lisibilité et donc en effectivité à être établi de façon homogène pour toute la Nouvelle-Calédonie.

352. Néanmoins, dans un souci de respect des personnes déjà à l'œuvre, de leur travail, de leurs usages, des systèmes qu'elles ont instaurés, il serait préjudiciable d'en faire table rase. Cela briserait la dynamique en vigueur en matière de création de normes juridiques environnementales.

Surtout, qu'adviendrait-il des dispositions déjà adoptées ? Il n'est évidemment pas envisageable de les balayer d'un revers de la main. Certes, les dispositions environnementales antérieures à la provincialisation, adoptées à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, ont naturellement persisté après 1989, selon le principe de permanence des textes. Elles peuvent ensuite être appropriées voire remodelées par chaque province. Le même cheminement semble néanmoins difficile dans l'autre sens. Si la Nouvelle-Calédonie devient seule compétente en matière environnementale, le principe de permanence ne peut s'opérer sur une circonscription désormais unique, regroupant d'anciennes circonscriptions déjà dotées de leurs propres textes antérieurs à l'évolution. Plusieurs textes différents ne peuvent non plus s'appliquer concurremment. Il n'est plus possible de faire coexister des réglementations différentes sur un espace censé être soumis aux mêmes normes. Cela deviendrait discriminatoire.

353. De plus, il y a peine à croire que des normes consensuelles puissent être adoptées à l'échelle du pays et qui reflètent l'esprit des trois Codes. Si l'on examine la composition du Congrès, issu des assemblées provinciales, il est à parier que les dispositions qu'il adopterait ressembleraient à celle de la province Sud, qui compte trente-deux élus parmi les cinquante-quatre qui constituent le Congrès.

Certes, l'origine provinciale ne structure pas d'unité politique : « *les élus indépendantistes de la province Sud ont […] fait preuve « d'esprit pays » en ne votant pas au Congrès la modification, en faveur de leur province, de la clef de répartition budgétaire.* »[529] Néanmoins, sans remettre en cause la sécurité juridique dans laquelle il pourrait agir même en l'état actuel de la loi organique, il semble que « *l'adoption d'une loi du pays d'harmonisation des règles sur l'ensemble du pays en matière d'environnement* »[530] fasse laborieusement consensus.

354. En outre, la bonne effectivité du droit de l'environnement dépend certes de sa lisibilité mais aussi de son adéquation aux réalités à la fois écologiques mais aussi économiques, sociales et culturelles voire identitaires. Or, ces dernières varient significativement d'une province à l'autre, comme en témoignent les divergences des trois Codes de l'environnement

---

[528] Communauté du Pacifique, RESCCUE,« Etat des lieux de la fiscalité et des subventions en Nouvelle-Calédonie » octobre 2016, https://www.spc.int/sites/default/files/wordpresscontent/wp-content/uploads/2016/12/Rapport-Verdisst-Fiscalite-Etape1.pdf.

[529] Victor DAVID, « Les lacunes du domaine matériel de la loi du pays. L'exemple du droit de l'environnement. », *op.cit,* p.287.

[530] *Ibid*. p.287.

locaux. « *Le partage de compétences est à la fois source de pluralisme et réponse aux pluralismes du territoire »*[531].

Il n'est pas acté que les avancées marquées individuellement par chacune des trois provinces auraient été possibles dans un autre contexte institutionnel. En particulier, l'article 431-1 du Code de la province Nord sanctionnant les pollutions en eaux douces, les articles 231-1 et suivants du Code de la province Sud protégeant les écosystèmes d'intérêt patrimonial ou le préambule du Code de la province des Iles Loyauté facilitant la communication entre la coutume et le droit commun de l'environnement n'auraient peut-être pas été adoptés dans d'autres conditions que celles où ils l'ont été. Le principe de non-régression commanderait, lorsque les dispositions divergent, d'imposer à toutes les provinces les plus protecteurs du patrimoine naturel. Si un tel consensus est souhaitable, il ne peut cependant raisonnablement être la condition *sine qua non* d'un changement d'approche de la gouvernance environnementale locale.

355. Attribuer explicitement un rôle à la Nouvelle-Calédonie en matière environnementale ne doit pas gommer les différences d'approche constatées pour les trois provinces et traduites dans leurs corpus règlementaires. Les systèmes élaborés dans chaque province, s'ils semblent se rejoindre, traduisent des perceptions et des attentes différentes qu'il ne saurait être question de chercher à nier.

Le levier de la proximité, dont on peut penser qu'il permet d'ajuster le droit au plus près des réalités sociologiques et environnementales, doit être préservé.

2 - L'utilité d'un rôle de structuration de droit local de l'environnement à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie

356. Clarifier le rôle de la Nouvelle-Calédonie en matière environnementale en améliorant l'effectivité des normes juridiques sans abattre l'édifice de ce qui a déjà été élaboré peut appeler deux leviers. Le premier, juridique, consisterait à poser des principes de droit de l'environnement (a). Parallèlement, une dimension plus opérationnelle est à envisager (b).

a - L'établissement de principes prescriptifs

357. L'action des provinces en faveur de la pérennité du patrimoine naturel ne peut être complète en ce qu'elle ne peut mobiliser directement les compétences explicitement attribuées à la Nouvelle-Calédonie, notamment le droit civil et commercial ou la fiscalité. Elle n'est pas non plus coordonnée *a priori*, du fait qu'elles s'administrent librement. En effet, si les principes constitutionnels posés par la Charte de l'environnement sont applicables localement comme sur tout le territoire de la République, ceux prévus au Code national ne le sont pas. Or, le patrimoine naturel serait protégé de façon évidemment plus cohérente si chaque collectivité productrice de normes en la matière agissait de concert avec les autres et non pas isolément.

Certains domaines, par exemple la gestion des déchets, imposent certes un travail harmonisé. Pourtant, rien ne contraint, globalement, la cohérence du droit de l'environnement local. Indépendamment de l'évolution souhaitable du rôle du Comité Consultatif de l'Environnement, il serait très sain de pouvoir inscrire le droit néo-calédonien dans une logique prévisible, d'en canaliser les normes primaires au vu de principes partagés.

---

[531] Victor *DAVID, Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit*, *op.cit,* p.154.

Aux fins de bonne cohérence du droit local environnemental, il serait avisé qu'en soient édictés des principes que la Nouvelle-Calédonie et les provinces déclineraient.

De tels principes, pour être contraignants juridiquement et opérant à l'échelle pays, devraient être adoptés par le Congrès. Ils n'en devraient pas moins être élaborés de concert avec les provinces.

De façon plus incidente, la Nouvelle-Calédonie, compétente en matière de coopération régionale, participe à de nombreux programmes et instances de coopération, dont le Programme Régional Océanien pour l'Environnement, spécialisé en environnement, ou la Communauté du Pacifique, à l'œuvre en matière de développement durable. Il serait approprié que la Nouvelle-Calédonie, porte-parole de l'archipel sur la scène régionale, dispose aussi d'une compétence interne normative propre en matière environnementale, *a fortiori* s'il s'agit d'en établir les principes.

358. Pour autant, il apparait, comme évoqué au chapitre précédent, que les principes placés en exergue de chaque Code de l'environnement comportent les divergences parmi les plus flagrantes des trois Codes de l'environnement[532].

Il ne semble pas indispensable que ces principes deviennent caducs au moment de la consécration d'un rôle de coordination de la Nouvelle-Calédonie. Ces principes, « généraux » au Nord et aux Iles et non qualifiés au Sud, ne sont pas supérieurs dans la hiérarchie des normes aux dispositions qui les déclinent, ni même issus d'une autre autorité que celle qui les décline. Ils annoncent une ambition propre à chaque province. S'il n'est pas acté que la jurisprudence les considèrera comme prescriptifs, ils comportent une dimension proclamatoire, symbolique, fondamentale. C'est aussi, somme toute, le cas des principes généraux en exergue du Code national de l'environnement - à part ceux qui établissent des définitions propres à éclairer la lecture de l'ensemble du Code.

359. En l'occurrence, il ne s'agirait pas de faire adopter par la Nouvelle-Calédonie de nouveaux principes proclamatoires mais bien des dispositions canalisant l'action normative juridique environnementale des provinces. Il pourrait s'agir de principes « fondamentaux », par homologie avec le droit de l'environnement national, ou de principes « directeurs », par homologie avec le droit de l'urbanisme local.

360. L'article 34 de la Constitution prévoit que les « principes fondamentaux de la préservation de l'environnement » soient déterminés par la loi. De là à considérer que l'ensemble de la partie législative du Code de l'environnement constitue des exemples de principes fondamentaux, il n'y a qu'un pas que nous nous garderons bien de franchir.

Le premier argument à cette retenue est éthique. Si la Nouvelle-Calédonie se dotait de principes fondamentaux, par voie législative, ce ne serait pas pour singer le droit national mais pour structurer celui dont elle entend qu'il amène le patrimoine naturel de la Nouvelle-Calédonie sur une trajectoire décidée localement.

De plus, la chronologie empêche de considérer que la partie législative du Code de l'environnement national a été écrite en s'attachant à y faire apparaître exclusivement et exhaustivement des principes fondamentaux de l'environnement. En effet, elle a été adoptée

[532] Voir les tableaux comparatifs portés en annexe 1.2 et 1.3.

bien avant la modification constitutionnelle explicitant un rôle de la loi en matière environnementale[533].

Un autre argument est que l'environnement est un domaine éminemment transversal. La partie législative du Code de l'environnement contient des dispositions relevant de la loi à divers titres : capacité des personnes, assiette, taux et modalités de recouvrement des impositions de toute nature, détermination de crimes et délits, prévention des atteintes susceptibles d'être portée à l'environnement ou, à défaut, limitation de leurs conséquences, réparation des dommages causés à l'environnement, conditions d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement … Domaines qui ne relèvent d'ailleurs pas tous de la loi du pays.

Le dernier est que « *l'énumération initiale de l'article 34 n'est ni exhaustive ni une limite infranchissable comme l'ont confirmé le Constituant, et la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et implicitement le Parlement lui-même*. »[534]

361. Une certaine souplesse est donc inhérente à la notion de « principes fondamentaux de la protection de l'environnement », bien qu'elle se voie naturellement accoler tous les apports de la doctrine et de la jurisprudence nationales. Il pourrait alors être envisagé que la loi organique soit modifiée de sorte à faire figurer les « principes fondamentaux de la protection de l'environnement » parmi les compétences de la Nouvelle-Calédonie.

362. Une autre source d'inspiration peut être recherchée du côté du droit de l'urbanisme local. En effet, la loi organique rend la Nouvelle-Calédonie compétente en matière de « *Principes directeurs du droit de l'urbanisme, sous réserve des compétences des provinces en matière d'environnement ; normes de constructions ; cadastre* »[535], laissant les provinces compétentes par défaut pour le reste.

Ainsi, le Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie comporte-t-il une partie établie par la Nouvelle-Calédonie et une autre établie par chaque province de la Grande-Terre[536] pour son territoire.

La partie « Nouvelle-Calédonie » fixe donc des principes directeurs prescriptifs. De nature législative[537] ou réglementaire[538], ils sont relatifs à l'aménagement et à l'urbanisme, puis aux ouvrages, constructions, aménagements installations et travaux[539].

---

[533] **L'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du Code de l'environnement est antérieure à la Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.**

[534] Victor DAVID, « Les lacunes du domaine matériel de la loi du pays. L'exemple du droit de l'environnement. », *op.cit,* p.280.

[535] Point 21° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

[536] Le droit de l'urbanisme ne s'applique pas sur les terres coutumières, qui constituent l'essentiel du foncier des îles Loyauté.

[537] Articles Lp111-1 à Lp.122-4 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

[538] Articles R111-1 à R121-16 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

[539] Leur adéquation avec la lettre de la loi organique a été vérifié par le Conseil d'Etat comme le prévoit la loi organique (CE, Section des travaux publics, 27 novembre 2014, Avis, *projet de loi du pays relatif à la partie législative du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie*, n°389266).

Il pourrait donc aussi être envisagé que la loi organique soit modifiée de sorte à faire figurer les « principes directeurs du droit de l'environnement » parmi les compétences de la Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion à de multiples reprises[540] de préciser qu'il n'y avait pas de différences dans l'intensité de l'intervention du législateur entre les matières dans lesquelles l'article 34 de la Constitution lui conférait le pouvoir d'adopter les « règles » et celles dans lesquelles il se voit confier le pouvoir d'adopter « les principes fondamentaux ». Ceci plaide aussi en faveur de la pertinence de proposer que la loi organique attribue à la Nouvelle-Calédonie la compétence en matière de principes « directeurs » du droit de l'environnement. La notion, plus opérationnelle, est connue en Nouvelle-Calédonie pour être utilisée en matière de droit de l'urbanisme – la Nouvelle-Calédonie édictant les principes directeurs et les provinces les autres dispositions - mais aussi, jusqu'en 1998, en droit du travail et en formation professionnelle ou en ce qui concerne la propriété foncière et les droits réels – la Nouvelle-Calédonie déclinant les principes directeurs établis par l'Etat[541].

363. S'adosser à une sémantique déjà éprouvée aurait comme corollaire de se voir contraints par toute la doctrine et jurisprudence attachée au niveau national aux notions auxquelles il serait recouru – ou d'en bénéficier. Le rôle qui peut être endossé par chaque entité doit donc être d'abord bien clarifié entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces, à la lumière de la compatibilité avec ce que comprend chaque notion susceptible d'inspirer une modification de la loi organique.

364. Si la loi organique octroyait à la Nouvelle-Calédonie une compétence pour établir localement des principes fondamentaux ou directeurs ou quel que soit leur qualificatif en matière de pérennité du patrimoine naturel, cela appellerait des échanges très nourris entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces. Il s'agit en effet de déterminer un tronc commun consensuel qui forgerait un socle de principes que chacune des trois provinces accepterait de décliner et dont la Nouvelle-Calédonie pourrait se faire le porte-parole juridique.

Il s'agirait aussi de préciser que cette compétence législative s'articule avec les compétences déjà attribuées à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique et qui touchent à l'environnement, en acceptant de consacrer sa transversalité.

365. Il serait imprudent de sous-estimer l'importance du travail à accomplir pour parvenir à un tel résultat, d'autant plus que chaque acteur a pris l'habitude d'œuvrer en matière environnementale dans le plus parfait respect du principe de libre administration des collectivités.

366. Il est cependant vital de mesurer, dans un pays en devenir comme la Nouvelle-Calédonie, l'importance de bénéficier d'un droit de l'environnement basé sur une architecture réellement réfléchie de concert entre les différents acteurs mobilisés ou à mobiliser. L'édifice des dispositions juridiques locales concourant à la pérennité du patrimoine naturel exceptionnel de la Nouvelle-Calédonie doit être robuste et apte à porter des normes lisibles, cohérentes, adaptées… et donc plus effectives. Il ne doit pas être le fruit de de susceptibilités prêtées ou réelles, de non-dits ou d'opportunismes.

---

[540] Carine DAVID, « Essai sur la loi du pays calédonienne- La dualité de la source législative dans l'Etat unitaire français. », Paris, Université de Paris-I Panthéon-Sorbonne, 2007, p. 258, disponible sous, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02005087/document.

[541] Points 12° et 13° de l'article 8 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

b - Le soutien opérationnel aux divers auteurs de normes environnementales

367. S'aventurer vers une architecture répartissant sciemment les contributions de chaque acteur à l'élaboration des normes locales visant à la pérennité du patrimoine naturel impose de disposer de lieux et de moyens de dialogue à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie. Il s'agit non seulement de coordonner la structuration de l'édifice juridique mais aussi, de façon plus pérenne, d'en assurer la « maintenance » (i) et la mise en œuvre (ii).

i - La coordination de l'élaboration et des évolutions d'un corpus juridique environnemental local complet et cohérent

368. Si la compétence « environnementale » ne relève pas des seules provinces, il serait cohérent de disposer d'une structure active à l'échelle de tout le pays à même d'organiser la coordination des dispositions des diverses collectivités.

L'idée ne serait pas de désavouer les spécificités de chaque province. Elle serait, dans un premier temps, de clarifier ce qui relève respectivement des provinces et de la Nouvelle-Calédonie. Ce qui fait déjà l'objet de dispositions dans les trois provinces ne prête pas à débat. Les provinces peuvent décider par ailleurs de créer des groupes de travail pour faire converger le contenu de leurs dispositions, mais cela ne doit pas faire nier les raisons qui ont amené à établir des dispositions initialement différentes sur le fond.

L'idée serait de partager une vision du droit de l'environnement et surtout de la répartition de ses diverses dimensions entre provinces et Nouvelle-Calédonie, afin d'éviter les pièces manquantes dans le puzzle à constituer. Les sujets appropriés par les provinces doivent être superposables, sans forcément y être traités de la même façon.

Il faudrait obtenir, idéalement, un canevas qui évite par exemple que la pollution d'eaux douces ou les défrichements ou les atteintes aux écosystèmes d'intérêt patrimonial ne soient encadrés dans le Code que d'une seule province. Un schéma qui permette *a minima* que toutes les thématiques environnementales puissent être appropriées par une collectivité en connaissance de la position des autres sur le fait qu'elle relève des provinces ou de la Nouvelle-Calédonie.

369. Le Comité Consultatif de l'Environnement, organe hébergé par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, peine aujourd'hui à remplir cette mission. Cela vient probablement du fait que les provinces agissent en vertu du principe de libre administration. Elles ne le considèrent, dirait-on, que comme une instance consultative facultative mais dont l'avis est à porter au crédit de leur projet.

Pourtant, la version initiale de la loi organique le prédestinait à faire se rencontrer « *des représentants de l'Etat, du Gouvernement, des provinces et des communes.* »[542] La délibération du Congrès en précisant la composition, le fonctionnement et les attributions n'est intervenue qu'en 2006 et son règlement intérieur n'a été arrêté qu'en 2008[543]. Cette latence trahit d'emblée le peu d'entrain de la Nouvelle-Calédonie, alors, à amorcer ce chantier. Pourtant les ambitions finalement affichées par le Congrès sont extrêmement lucides sur les besoins puisqu'il est question de mener « *sur tout sujet ou tout projet ayant*

[542] Article 123 de la loi organique susmentionnée.

[543] Délibération du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement et arrêté n° 2008-667/GNC du 5 février 2008 portant règlement intérieur du comité consultatif de l'environnement.

trait à l'environnement et au développement durable, d'une mission générale et permanente d'étude, de conseil, de médiation, de coordination, de proposition vers les pouvoirs publics et d'information vers le public » et de « *conseiller la Nouvelle-Calédonie et les collectivités territoriales en matière de développement durable et d'environnement, de proposer des mesures de protection ou de préservation de l'environnement et de veiller, dans toute la mesure du possible, à l'harmonisation des politiques menées par les provinces de la Nouvelle-Calédonie en la matière.* »[544]

370. L'essentiel de ces missions semble parfaitement orienté dans une perspective d'effectivité du droit de l'environnement et de pérennité du patrimoine naturel. Il convient donc de s'interroger sur les obstacles dressés à leur bon accomplissement.

En premier lieu, un lieu d'échange privilégié entre les provinces et la Nouvelle-Calédonie pour en coordonner les politiques environnementales doit effectivement être porté par une intention politique sincère et lucide sur les efforts nécessaires et les bénéfices potentiels.

Ensuite, il doit peut-être ne réunir, dans certaines configurations, que les représentants de collectivités concernées qui soient réellement porteurs de la parole politique de leur collectivité, épaulés par leurs experts. Le format d'un tel collège peut être inspiré par celui du conseil de l'Union européenne, réunissant les ministres de chaque Etat membre et leurs conseillers sur un sujet donné.

Or, par souci d'ouverture probablement, les seize membres permanents comptent non seulement les représentants du Gouvernement, du Congrès, du Sénat coutumier, des trois Assemblées de provinces, des deux associations de maires et le représentant de l'Etat mais aussi cinq représentants d'associations environnementales, un d'une association de défense des consommateurs et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Une audience aussi large ne se prête pas forcément à des primo-débats politico-techniques sur la répartition des rôles des provinces et de la Nouvelle-Calédonie. Il serait probablement adroit de prévoir des configurations à géométrie variable en fonction de l'objet des réunions.

371. C'est le contenu des dispositions à adopter par chacune qui doit ensuite prêter à des échanges plus ouverts.

372. A cet effet, veiller à l'harmonisation des normes environnementales ne semble pas une ambition à afficher. Celle de conseil et d'expertise ou, plutôt, de mutualisation des données scientifiques détenues par chaque province, pourrait la remplacer avantageusement. Si la Nouvelle-Calédonie et les trois provinces bénéficient chacune d'arguments scientifiques fondés sur les mêmes informations, il leur reviendra d'en tirer chacune les conclusions cohérentes avec leurs réalités politiques, économiques, culturelles et identitaires propres.

373. Ce rôle de coordination doit être pérenne. Il ne s'agit pas simplement d'impulser une nouvelle situation mais aussi d'entretenir un nouvel équilibre. Qu'il s'agisse du Comité Consultatif de l'Environnement ou d'une autre cellule de dialogue, l'entité active à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie pour la coordination de l'architecture du droit de l'environnement local doit bénéficier d'une assise structurelle, humaine et matérielle durable.

---

[544] Article 4 de la délibération du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement.

ii - L'accompagnement des professionnels et usagers vers la bonne connaissance des diverses dispositions

374. Si les provinces et la Nouvelle-Calédonie s'entendaient sur une coordination de l'élaboration de leurs dispositions environnementales, un autre rôle opérationnel pourrait être affecté à une entité active à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie aux fins de bonne effectivité du droit de l'environnement local. Il s'agirait d'accompagner les professionnels, voire les particuliers, dans leur appréhension des différentes dispositions éventuellement applicables dans chaque province.

375. Dans une optique de bonne effectivité, en effet, il est incontournable que les diverses parties prenantes soient en capacité de déterminer les dispositions environnementales applicables sur leur territoire pour leur domaine d'activité. A ce jour, plus que les dispositions elles-mêmes, les informations sont toujours hétérogènes, dans leur fond comme dans leur forme, et dispersées. Il pourrait être pertinent, si tant est que les provinces et la Nouvelle-Calédonie trouvent à s'entendre aussi sur ce point, de mutualiser la prise en charge de l'organisation et du suivi de l'information des divers professionnels et usagers.

376. La nécessité avérée est de fournir aux divers professionnels les moyens de mettre en œuvre correctement les dispositions applicables dans chaque province. Le but est non seulement qu'ils soient au fait des dispositions applicables mais aussi que les possibles quiproquos sur leur territoire d'application soient levés.

Notamment, cela implique de porter à la connaissance de la Justice toutes les modifications de NATINF[545] éventuellement appelées par des évolutions législatives ou réglementaires locales. En effet, il est délicat pour le tribunal d'instance et la cour d'Appel de Nouméa de tenir une veille juridique spécialisée en droit de l'environnement local rigoureuse, alors qu'ils assument les suites pénales et civiles de toutes les infractions constatées en Nouvelle-Calédonie[546].

377. Aussi, cela appelle des informations voire des formations des différents acteurs publics et privés sur les dispositions spécifiquement applicable à leur territoire d'exercice. Ces actions

[545] Le NATINF est une nomenclature récapitulant, sur un territoire donné, les différentes NATures d'INFraction. Cette nomenclature décline les NATAFF, référentiel par nature d'affaires (par exemple : J22 : ICPE et risques technologiques). Le 28 mai 2014, le Parquet de Nouméa avait publié le premier NATINF local, « guide de référence des infractions applicables en Nouvelle-Calédonie ». Le Code NATINF permet d'identifier avec certitude une infraction et de la tracer tout au long de la chaîne pénale, sauf requalification par un magistrat (par exemple : 980329 : exploitation sans autorisation, en province Sud, d'une installation classée). Le fait que les NATINF locaux ne soient pas existants ou pas à jour pose problème lorsque les officiers de police judiciaires doivent enregistrer une infraction dans leurs logiciels, qui impliquent d'abonder ces NATINF : ils sont alors amenés à utiliser un NATINF local erroné ou le NATINF national, dont ils peuvent être familiers mais qui ne vaut pas localement et qui rend la procédure illisible.

[546] Les juridictions pourraient être remaniées au niveau national pour prendre spécifiquement en considération les infractions environnementales, comme le laisse pressentir le fait qu'un rapport ait été produit en octobre 2019 sur le sujet (consulté le 10 mars 2020 sous http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport_justice_pour_environnement.pdf) et qu'un projet de loi en ce sens ait été présenté en conseil des ministres en janvier 2020 et adopté en première lecture par le Sénat le 25 février 2020. Il est important que les juridictions implantées localement puissent aussi bénéficier de telles avancées, ce que l'Etat devrait prévoir conformément au point 2° de l'article 21 de la loi organique susmentionnée. Cela appellerait aussi un travail local spécifique d'appropriation très important, puisque le droit de l'environnement local se distingue du droit national.

peuvent viser utilement les agents des collectivités eux-mêmes, qui ne partagent pas tous la même lecture des dispositions adoptées. Elles peuvent aussi viser les bureaux d'études, qui sont amenés à exercer sur les trois provinces et qui peuvent faire des amalgames entre les dispositions applicables dans l'une ou dans l'autre.

378. En outre, le fait pour les élus d'être informés des dispositions adoptées dans les autres collectivités peut susciter une émulation et concourir à l'amélioration de l'architecture d'ensemble et du contenu du droit de l'environnement local. Cela ne peut que favoriser aussi son effectivité.

379. Si de gros efforts sont nécessaires vers l'édification d'un droit de l'environnement local qui soit à la fois cohérent à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie et adapté aux spécificités de chaque province, il est plus facile de déterminer, au sein de chaque échelon, quel est le canal le plus approprié pour faire adopter les diverses décisions de son ressort.

§ 2 - Les différents instruments propres à insérer des dispositions environnementales dans l'ordre juridique local

380. En Nouvelle-Calédonie, les autorités législatives, réglementaires et administratives ne connaissent pas forcément des identifications aussi étanches qu'en Métropole. Le Congrès dispose à la fois du pouvoir législatif et réglementaire[547], de sorte que « *le critère matériel est donc en Nouvelle-Calédonie bien plus déterminant sur l'importance dans la hiérarchie des normes que le critère organique* »[548]. On constate aussi que l'octroi d'autorisations minières, qu'on s'attend à voir affecter à l'autorité administrative, se fait *a priori* par voie de délibération des Assemblées de province[549]. Enfin, l'autorité administrative désignée chaque Code de l'environnement est le président de l'Assemblée de province, exécutif provincial.

381. « *Le pouvoir d'appréciation des faits par une autorité publique est nécessairement soumis à un principe de régularité des décisions protégeant les droits des citoyens. […] Aucune autorité publique ne peut déterminer librement l'étendue de ses pouvoirs, qu'elle n'exerce que dans les limites d'habilitations impératives (règles de compétence) et selon des modes de prise de décision (règles de procédure) et de matérialisation de ses décisions (règles de forme) non moins impérativement définis*. »[550] De ce fait, « *Le pouvoir normateur n'est donc jamais exercé « discrétionnairement » quant à la détermination de son titulaire, de son cadre procédural et formel et, s'agissant des autorités administratives, des buts qu'il doit servir. En revanche, et là seulement se pose la question d'un « pouvoir discrétionnaire », l'autorité qui l'exerce peut-être plus ou moins libre de choisir le type de décision qu'elle va prendre au vu de l'analyse de la situation qu'elle doit traiter*. »[551]

382. En cela, selon que l'enjeu de la norme environnementale relève davantage du domaine technique ou politique, et qu'elle soit de portée générale ou qu'elle octroie une autorisation ou dérogation individuelle, il est plus pertinent qu'elle relève d'une autorité ou d'une autre. Le fait qu'elle soit introduite dans l'ordre juridique par une entité dans laquelle

---

[547] Comme le fait apparaitre la lecture combinée des articles 21-3, 22 et 99 de la loi organique.

[548] Victor DAVID, « Les lacunes du domaine matériel de la loi du pays. L'exemple du droit de l'environnement. », *op.cit,* p.281.

[549] Articles 40 de la loi organique et Lp.121-7, Lp.121-10, Lp.122-4 et Lp.131-5 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie.

[550] Jean-Pierre DUBOIS, « Pouvoir discrétionnaire », in *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2015.

[551] Jean-Pierre DUBOIS, « Pouvoir discrétionnaire », *op.cit*.

les administrés peuvent se sentir plus ou moins directement représentés présume de son acceptabilité et, par conséquence, de son appropriation par son public cible et donc de son effectivité.

383. C'est pourquoi, il convient de s'attacher à ce que les choix les plus politiques relèvent des assemblées délibérantes, législatives ou réglementaires (A), quand les plus techniques sont confiés à des autorités moins propices au débat politique, qui peuvent être collégiales (B) ou individuelles (C).

A - Les délibérations des assemblées et lois du pays, déclinaison juridique des volontés politiques de chaque collectivité

384. Bien que l'environnement soit une matière technique, le droit de l'environnement comporte une dimension politique. En Nouvelle-Calédonie, la répartition des compétences est telle que, selon qu'il relève de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces, l'assemblée délibérante qui se saisit du sujet peut le faire par le biais législatif (1) ou réglementaire (2).

1 - La loi du pays, canal privilégié pour l'édiction de principes de droit de l'environnement

385. Si le Congrès se voyait attribuer explicitement la détermination de principes – fondamentaux, directeurs ou autres - en matière environnementale, il semble indispensable de préciser qu'il s'exprimerait alors par loi du pays[552]. Ceci les installerait au somment de la hiérarchie des normes locales, et pour s'imposer à toutes les dispositions réglementaires locales, ils devraient relever de la loi du pays.

386. D'ailleurs, si une telle volonté politique existait, il serait envisageable que de telles lois de pays soient adoptées sans même modifier la loi organique en ce sens.

> *« Il y a en effet lieu de s'interroger sur la nécessité de transposer le caractère restreint du domaine législatif, par mimétisme par rapport au système juridique de la Vème République. »*[553]

En l'occurrence,

> *« Le Parlement, depuis 1958, est intervenu à plusieurs reprises en matière d'environnement bien avant [que la Constitution ne le prévoie], confirmant la légitimité du législateur à adopter les règles de droit dans cette matière. […] il n'y a jamais eu de contestation par le pouvoir exécutif de la compétence du législateur ou de remise en cause par le Conseil Constitutionnel. Il s'est même agit dans tous les cas de projets de loi préparés par le Gouvernement alors même que l'on aurait pu penser, dans la logique de l'article 37 de la Constitution, que les règles relatives à l'environnement relevaient du pouvoir réglementaire. »*[554]

387. Néanmoins, « *si clarification il doit y avoir, il faut modifier la loi organique pour inclure expressément les principes […] en matière d'environnement à l'article 99 qui définit le*

---

[552] Faute de quoi, il le ferait par voie de délibération, à valeur purement réglementaire.

[553] Carine DAVID, « Repenser les institutions calédoniennes par le prisme du modèle de démocratie consensuelle », *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2017, n° 30, pp.114-19.

[554] Victor DAVID, « Les lacunes du domaine matériel de la loi du pays. L'exemple du droit de l'environnement. » *op.cit*, p.286

domaine de la loi du pays. »[555] Symboliquement, en effet, il « *parait urgent, dans un archipel reconnu comme « hotspot » ou point chaud de la biodiversité, où les atteintes à l'environnement peuvent prendre des proportions catastrophiques, d'inclure [au domaine de la loi du pays] une matière aussi fondamentale que la protection de l'environnement*. »[556]

388. Si le concours de la Nouvelle-Calédonie à la cohérence du droit de l'environnement local était exigé par la loi organique, il faudrait en effet en retirer tous les bénéfices possibles. Or, la Nouvelle-Calédonie est l'échelon géographique le plus complet, englobant les trois provinces. Elle est surtout la seule entité locale à pouvoir exercer un pouvoir législatif, d'autant plus légitime à brider la libre administration des provinces qu'il leur est supérieur dans la hiérarchie des normes. Cela permettrait d'orchestrer plus lucidement une situation où,

> *« Elément de complexité supplémentaire, les Assemblées de province de Nouvelle-Calédonie disposent, au même titre que l'Assemblée de Polynésie française ou le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, d'un pouvoir réglementaire autonome intervenant dans le domaine de la loi nationale et non soumis au pouvoir réglementaire de l'État. Tel est le cas en l'occurrence du droit de l'environnement »*[557].

389. Bien que ce rôle ne puisse être assumé qu'avec l'assentiment politique préalable des provinces, il doit être exercé avec la plus grande responsabilité par l'ensemble des élus du Congrès, qui sont tous aussi des conseillers provinciaux[558].

390. En outre, la loi du pays, par nature, et comme le confirme explicitement la loi organique, n'est susceptible d'aucune délégation[559].

Confier au domaine de la loi le rôle normatif environnemental de la Nouvelle-Calédonie en souligne l'importance, symbolique et pragmatique, ainsi que la solennité. Cela s'inscrit en cohérence avec la valeur législative des principes fondamentaux nationaux de l'environnement consacrée explicitement par la loi constitutionnelle de 2005. Cela affermirait aussi la pertinence et la robustesse d'une hiérarchie des normes locales où les principes édictés par la Charte seraient mis en œuvre par la voie législative et non de manière hétérogène par la voie réglementaire.

391. Les modalités d'adoption des lois du pays sont très formellement encadrées par la loi organique statutaire[560]. Néanmoins, celles portant sur les principes opérationnels de droit de l'environnement conditionnant les dispositions provinciales devraient en outre faire l'objet d'un consensus politique, et pour cela d'échanges politiques et techniques particuliers. Le cadre de ces échanges, déjà évoqué au chapitre précédent, reste le premier consensus sur lequel s'entendre. Il pourrait, par exemple, être envisagé que ces principes soient adoptés

---

[555] *Ibid*. p.286.

[556] *Ibid*. p.280.

[557] Carine DAVID, « La fixation des « conditions et limites » du droit de participation en matière environnementale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique de l'Environnement,* 2015/4, Volume 40, pp.615-30.

[558] Article 62 de la loi organique susmentionnée.

[559] Conformément à l'article 80 de la loi organique susmentionnée.

[560] Articles 99 à 107 de la loi organique susmentionnée.

par la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, comme l'exige la loi organique pour les décisions exigeant un consensus[561].

392. Jusqu'à présent, l'expérience unique en matière de loi du pays en matière explicitement environnementale trahit la faible ambition locale sur le sujet et souligne le manque de structuration des services de la Nouvelle-Calédonie en faveur de l'élaboration d'une politique environnementale globale. Nina Julié, rapporteur des projets de loi sur les plastiques à usage unique a ainsi confié[562] que cette proposition avait été élaborée sans le concours des directions opérationnelles, ce qui était un frein à leur appropriation des dispositions adoptées et donc à leur mise en œuvre.

> *« Conformément à l'esprit de l'article 99 qui fixe le domaine de la loi du pays en identifiant certaines matières importantes, les règles en matière d'environnement relèvent de choix politiques essentiels et doivent être fixés par le Congrès en tant qu'assemblée législative. Le soin de décider de leur mise en œuvre peut être laissé aux provinces [, autorités réglementaires]. »*[563]

393. Cela limiterait la divergence des dispositifs propres à chaque province pour ce qui a trait à la pérennité du patrimoine naturel. Cela forcerait aussi la convergence des dispositions de la Nouvelle-Calédonie touchant à l'environnement vers un objectif plus évident, leur inscription dans une démarche politique assumée.

394. Pour autant, il reste nécessaire de pouvoir ajuster les dispositions environnementales déclinant ces principes au niveau de chaque province.

2 - Les délibérations environnementales des assemblées, expression des élus de proximité… et de l'administration spécialisée

395. Les Assemblées de province réunissent quatorze conseillers provinciaux en province des îles Loyauté dont sept siègent aussi au Congrès, vingt-deux en province Nord dont quinze membres du Congrès et quarante pour la province Sud, dont trente-deux membres du Congrès[564]. Ces assemblées sont compétentes pour tout ce qui relève des provinces, à défaut d'attribution par la loi organique à leur président ou de délégation de leur part[565] à leur bureau ou à leur président.

Si elles couvrent le champ *a priori* le plus large, les délibérations des assemblées sont cependant les moins abondantes[566]. Elles ne traitent en effet que des dispositions les plus

---

[561] La loi organique appelle une telle majorité pour la détermination des signes identitaires (article 5), les transferts de compétence de l'Etat vers la Nouvelle-Calédonie (article 26), les nominations de membres d'autorités administratives indépendantes (article 93-1), ou d'autorisation du président du Gouvernement à déléguer des attributions aux membres du Gouvernement (article 135), et surtout pour la modification de la clef de répartition des dotations de fonctionnement et d'équipement (article 181) et la détermination des dates des référendums (article 217).

[562] Lors d'un entretien accordé à la suite de la réunion de présentation sur la loi de pays sur les plastiques à usage unique et les appels à projet de la province Sud le 13 mars 2019.

[563] Victor DAVID, « Les lacunes du domaine matériel de la loi du pays. L'exemple du droit de l'environnement. » *op.cit.* p.286.

[564] Article 185 de la loi organique susmentionnée.

[565] Articles 22, 157 et 173 ainsi que 168 de la loi organique susmentionnée.

[566] Si on se réfère aux numéros des derniers actes publiés au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie en 2018 jusqu'au numéro 9664 du jeudi 27 décembre 2018, on compte, pour 2018, toutes matières

générales. Par exemple, les Codes de l'environnement, dans leur version initiale, ont été adoptés par délibérations de l'Assemblée de province. Ces délibérations ont par essence une dimension politique importante, bien que leur contenu puisse être technique.

396. Comme l'immense majorité des décisions publiques, en dépit du fait qu'elles soient parfois portées et obligatoirement approuvées par les élus, les délibérations sont rédigées par les agents de l'administration. Or,

> *«* La participation de l'administration […] aux processus d'élaboration des lois et règlements lui assure une emprise de fait sur cette production : les ressources bureaucratiques dont elle dispose ne lui donnent pas seulement, en effet, la responsabilité de la mise en forme de ces normes de niveau supérieur ; elles lui permettent aussi de peser sur leur contenu. *»*[567]

397. En matière environnementale, diverses directions opérationnelles sont pressenties pour assumer l'élaboration de ces normes juridiques environnementales. Il s'agit de la direction du développement durable (DDD) en province des Iles Loyauté, de la direction du développement économique et de l'environnement (DDEE) ou de la direction de l'aménagement et du foncier (DAF) en province Nord et de la direction du Développement Durable et des Territoires (DDDT) ou de la direction de l'Aménagement, de l'Equipement et des Moyens (DAEM) en province Sud, de la direction de l'Industrie, des Mines et de l'Energie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC)[568], de la Direction des Affaires Vétérinaires, Agricoles et Rurales (DAVAR) ainsi que de la Direction des Affaires Maritimes (DAM) pour la Nouvelle-Calédonie. Le cas échéant, plusieurs directions peuvent travailler de concert.

398. La délibération est en général réfléchie et rédigée soit par une des directions opérationnelles avant d'être engagée dans le circuit de validation, soit directement par la direction juridique - en régie ou par le biais de prestataires. Cette diversité explique la disparité de forme qu'on décèle parmi les textes environnementaux pourtant adoptés par une même collectivité. Chacun reflète en effet, malgré la standardisation administrative et juridique, l'intention du rédacteur initial. C'est pourquoi il arrive que des textes trahissent une vision technicienne et parcellaire du sujet abordé.

399. Quand elle n'est pas rédigée à son initiative, la délibération est ensuite portée par un élu, en général membre du bureau ou de la commission en charge de l'environnement.

400. Avant de pouvoir faire l'objet de débats en Assemblée de province, la délibération doit être inscrite à son ordre du jour. En matière environnementale, à notre connaissance, il n'y a jamais eu polémique publique sur la convocation d'une assemblée ou l'inscription d'une

---

confondues : 396 arrêtés du président de l'assemblée de la province des Iles Loyauté, 158 délibérations du bureau de l'Assemblée de province des Iles Loyauté, 78 délibérations de l'Assemblée de province des Iles Loyauté, 654 arrêtés du président de l'Assemblée de province Nord et 301 délibérations du bureau et de l'Assemblée de province Nord, 4644 arrêtés du président de l'Assemblée de province Sud, 1015 délibérations du bureau de l'Assemblée de province Sud, 58 délibérations de l'Assemblée de province Sud.

[567] Jacques CHEVALLIER, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, 2011, n° 79, pp.623-36.

[568] La DIMENC œuvre historiquement pour le compte des provinces depuis leur création, en matière de carrières et d'installations classées pour la protection de l'environnement.

délibération à son ordre du jour[569] ni sur l'ordre du jour, surtout lorsque le bureau ne reflète qu'un groupe politique[570].

401. De façon originale, en province Sud, il est prévu de pouvoir classer des « massifs forestiers particulièrement exposés aux incendies » par délibération de l'Assemblée de province mais sur proposition de la direction en charge de l'environnement. Ce schéma est surprenant en ce qu'il semble lier l'assemblée délibérante à une initiative technique, alors que ces avis contraignent en général des arrêtés établissant des prescriptions techniques. Il est plus habituel, lorsqu'un texte est soumis à un organe délibérant, que le point de vue de ses membres y soit prévalent.

402. De façon plus classique, les délibérations sont *a priori* soumises à l'assemblée pour y être débattues. En effet, il s'agit d'établir un cadre juridique contraignant, qui soit en cohérence avec les politiques engagées par la collectivité, avec les convictions des élus et avec les réalités écologiques identifiées scientifiquement.

Les sujets abordés en Assemblées de provinces prêtent donc certes à l'exercice du débat démocratique. Il n'est néanmoins, à notre connaissance, jamais arrivé, en matière environnementale, qu'une délibération qui ait été soumise à une Assemblée de province ait été rejetée. Au contraire, comme cela n'arrive que rarement dans un hémicycle, quand le Code de l'environnement de la province Sud a été adopté le 25 mars 2009, l'ensemble des conseillers s'était levé pour applaudir cette structuration des considérations environnementales dans l'ordre juridique provincial.

403. Ce consensus politique semble favorable à l'effectivité du droit de l'environnement issu des dispositions provinciales. En effet, le fait que les normes juridiques environnementales identifiées comme nécessaire par un élu puissent systématiquement être adoptées par l'Assemblée de province laisse à penser qu'elles reflètent réellement les préoccupations d'une part significative de l'électorat néo-calédonien.

404. Néanmoins, on peut aussi craindre, à l'inverse, que le manque de débat ne trahisse un manque d'intérêt envers la thématique, ou une certaine défiance envers la volonté réelle de la collectivité de mettre en œuvre les dispositions adoptées.

405. Le fait que les élus se saisissent de la question est néanmoins révélateur de l'entrée, plus ou moins tonitruante, de l'environnement parmi les considérations politiques locales. En cela, l'adoption à l'unanimité du vœu du Congrès n°22 relatif à la déclaration de l'état d'urgence climatique et environnemental le 23 décembre 2019 est un signal politique fort. Il appelle désormais des concrétisations.

---

[569] Dont les modalités sont prévues aux articles 160 à 163 et 169 de la loi organique susmentionnée.

[570] Par exemple, au moment de l'adoption des Codes de l'environnement, la province Nord était présidée en 2008 par Paul Néaoutyine avec pour vice-présidents Jean-Pierre Djaïwé, Cézelin Tchoeaoua et Daniel Poigoune (groupe UNI-FLNKS-Palika) ; en 2009, la province Sud étaient présidée par Philippe Gomès avec pour vice-présidents Sonia Lagarde, Philippe Michel et Christiane Gambey (groupe CE) et en 2016, la province des Iles loyauté était présidée par Néko Hnépéune (groupe FLNKS-UC), avec pour vice-présidents Charles Washetine (groupe FLNKS-Palika), Basile Citré (groupe LKS) et Vitaline Waguéta (groupe FLNKS-UC).

B - Les délégations éventuelles aux organes plus restreints, validation politique de dispositions techniques

406. Si les lois de pays ne peuvent faire l'objet d'aucune délégation, tout ce qui relève des délibérations du Congrès ou de l'Assemblée de province, à valeur réglementaire, peut être délégué respectivement à sa commission permanente ou à son bureau[571]. Les raisons d'être et rôles de ces entités sont peu comparables. Elles ont cependant comme point commun d'être réunies *a priori* dans de meilleurs délais que les assemblées délibérantes. Par ailleurs, selon les mandatures et les provinces, les bureaux peuvent être, comme la commission permanente[572] une fractale de l'assemblée ou n'en représenter qu'un groupe politique. Conformément à l'idéal démocratique, les délégations accordées le sont pour des objets qui ne comportent qu'une moindre dimension politique, ou du moins qui sont de portée moins générale[573].

407. La Nouvelle-Calédonie et chaque province ont ainsi choisi ce qu'elles souhaitaient faire relever non plus de l'assemblée délibérante mais simplement de son organe restreint. Certaines dispositions sont déléguées par la Nouvelle-Calédonie ou certaines Assemblées de provinces seulement (1) quand d'autres le sont unanimement par les trois provinces (2).

1 - Des délégations parfois hétéroclites

408. Le champ environnemental étant par essence très large, celui des délégations possibles à la commission permanente ou au bureau de l'Assemblée de province l'est aussi. Il recoupe notamment les questions liées à la gestion de la biodiversité (a) ou à la mine (b).

a - Les délégations relatives à la gestion de la biodiversité

409. En matière environnementale, en province Sud, les délégations au bureau peuvent porter sur l'adoption des plans de gestion ou des règlements intérieurs d'aires protégées[574]. On cherche alors à faire inscrire dans l'ordre juridique des documents qui ont fait, par essence, l'objet de concertations en amont avec les divers acteurs impliqués, dont des élus, et qui feront à nouveau l'objet de bilans et d'évaluation. En outre, ces délibérations déléguées sont soumises à l'avis des services publics intéressés, des aires coutumières concernées et, le cas échéant, du comité de gestion. Il n'est dans ces conditions *a priori* pas opportun, au moment de la signature de la délibération, d'en débattre entre quatre élus.

Pourtant, ces plans de gestion et règlements intérieurs, en province Nord, restent l'apanage de l'Assemblée de province[575]. Cela se justifie par le fait qu'ils peuvent être porteurs d'enjeux politiques liés à l'usage de terres ou de mer. Dans cette circonstance, aucun avis tiers à ceux de l'assemblée délibérative n'est appelé. Il y est posé que l'enjeu politique supplante les

---

[571] Le Congrès élit chaque année, en son sein et à la représentation proportionnelle des groupes d'élus suivant la règle de la plus forte moyenne, une commission permanente composée de sept à onze membres. Celle-ci règle par ses délibérations, dans la limite de la délégation qui lui est consentie à la majorité des membres du Congrès, les affaires qui lui sont renvoyées par le Congrès (Article 80 de la loi organique). Chaque Assemblée de province élit en son sein un bureau constitué du président et de trois vice-présidents (Article 161 de la loi organique).

[572] Articles 80 et 161 de la loi organique susmentionnée.

[573] Articles 80 et 168 de la loi organique susmentionnée.

[574] Article 211-4 du Code de l'environnement de la province Sud.

[575] Articles 211-18 et 211-15 du Code de l'environnement de la province Nord.

considérations techniques. Les commissions prendront néanmoins soin d'étudier l'ensemble des paramètres.

410. Par ailleurs, les délibérations du bureau de l'assemblée de la province Sud peuvent concerner les modifications de périmètres d'aires protégées[576]. En effet, des améliorations des systèmes d'information géographiques, pour des aires terrestres, ou l'impossibilité de matérialiser la limite à l'endroit initialement envisagé à cause des courants ou de la bathymétrie, pour une aire marine, peuvent justifier des ajustements de leurs coordonnées géographiques de façon suffisamment fréquente pour renoncer à les faire adopter par l'assemblée délibérante. Néanmoins, il est des cas où ces modifications peuvent être plus significatives, c'est pourquoi il est prévu de solliciter divers avis : ceux des maires et services publics intéressés, du Sénat coutumier et, le cas échéant, du comité de gestion.

Là encore, cependant, les assemblées des provinces Nord et Iles Loyauté n'ont pas délégué cette compétence. Le périmètre d'une aire protégée y est considéré comme un paramètre indissociable des autres choix politiques de protection ou de gestion de cette aire.

411. La délibération définissant les aires protégées dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie a été adoptée par la commission permanente[577]. Elle confie au Gouvernement, organe exécutif politiquement responsable devant le Congrès[578], les création, modification et suppression des aires protégées qui sont soumises à consultation du Comité Consultatif de l'Environnement et du Conseil Economique, Social et Environnemental. Il est difficile d'interpréter ce choix, entre désintérêt ou pragmatisme et confiance en l'action du Gouvernement guidée par les instances consultatives.

412. Les évolutions des listes d'espèces envahissantes sont, elles, renvoyées par deux Assemblées de province aux bons soins de leur bureau[579]. La province des Iles Loyauté s'est démarquée en s'en remettant au président de son assemblée pour modifier cette liste[580]. Cette unanimité à émanciper ces listes des Assemblées de province souligne leur technicité pure. En effet, elles doivent réellement être fondées sur la dangerosité estimée scientifiquement d'une espèce exogène pour le patrimoine naturel local. Cela rejoint l'objectif

---

[576] Article 211-3 du Code de l'environnement de la province Sud, d'où par exemple la délibération n° 923-2013/BAPS/DENV du 9 décembre 2013 portant modification du périmètre de certaines aires protégées marines ou la délibération n° 267-2017/BAPS/DENV du 19 avril 2017 portant diverses modifications du Code de l'environnement de la province Sud.

[577] Délibération n°51/CP du 20 avril 2011 relative à la définition des aires protégées dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie et sur les espaces appartenant à son domaine public, au bénéfice de la délibération n°127 du 7 janvier 2011 portant habilitation de la commission permanente du Congrès de la Nouvelle-Calédonie durant l'intersession de janvier à juin 2011.

[578] Articles 95 et 108 de la loi organique. Il « *prépare et exécute les délibérations du Congrès et de sa commission permanente. Il prend, sur habilitation du Congrès ou de sa commission permanente, les arrêtés réglementaires ou non réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de leurs actes*. » (Article 126 de la loi organique).

[579] Articles 261-1 du Code de l'environnement de la province Nord et 250-2 du Code de l'environnement de la province Sud. En terme de légistique, il est surprenant, bien que très probablement inconséquent, que la province Nord prévoie que « *Le bureau de l'Assemblée de province Nord est habilité à modifier la « liste des espèces envahissantes en province Nord ». Toutefois, en cas d'urgence, le président de l'Assemblée de province Nord peut, par arrêté, ajouter des espèces à la « liste des espèces envahissantes en province Nord*. *Cette modification sera par la suite confirmée par délibération du bureau de l'Assemblée de province Nord*. »

[580] Article 250-3 du Code de l'environnement de la province Iles Loyauté.

d'effectivité du droit de l'environnement en ce que la crédibilité de ce type de norme dépend pour l'essentiel de la fiabilité de son fondement scientifique.

413. Pour autant, les modalités de prévention, de lutte ou d'éradication restent, en provinces Nord et Iles Loyauté, du ressort des assemblées. Certaines espèces sont en effet susceptibles d'avoir une valeur économique ou culturelle qui empêche une approche purement technicienne environnementaliste. Par exemple, des pailles peuvent être à fort potentiel envahissant et pourtant être couramment utilisées pour les cases.

En province Sud, néanmoins, les modalités de prévention, de lutte ou d'éradication de ces dernières sont aussi confiées au bureau de l'assemblée[581]. Il s'agit là d'un sujet dont l'importance environnementale, cruciale, ne suscite de débat politique que de façon très ciblée, pour des espèces comme le cerf ou le pin des Caraïbes, très utilisé en sylviculture. Il semble en réalité que, pour l'essentiel des espèces concernées, la question soit relativement méconnue de la part des décideurs et surtout que les différents acteurs se sentent démunis face à des espèces déjà implantées dans certaines zones. En effet, depuis l'adoption de ces réglementations, les modifications apportées ont certes évité des complications juridiques ou techniques[582]. Elles n'ont pas éprouvé pour autant la capacité du droit provincial à s'ajuster dans les meilleurs délais aux réalités écologiques, notamment à l'introduction de spécimens d'espèces scientifiquement envahissantes qui ne seraient pas apparues comme telles dans la réglementation.

Dans aucune des trois provinces, à notre connaissance, les dispositions relatives aux espèces envahissantes n'ont jamais fait l'objet de la moindre campagne de mise en œuvre, au-delà de la simple information du public. Il semble qu'aucune autorisation n'ait jamais été accordée en dehors des autorisations de chasse aux cerfs ni que la moindre infraction n'ait jamais été relevée. Les dispositions de la province des Iles Loyauté, plus récentes et différentes sur le fond, connaîtront peut-être un autre sort.

Cette situation, qui vide de sens les efforts d'établissement et de mise à jour des listes d'espèces envahissantes, est somme toute prévisible au vu de la complexité des enjeux soulevés par cette thématique. Elle se situe au carrefour des pires risques pour la biodiversité, de perceptions variables de situations plus ou moins gérables, et d'usages privés ou professionnels parfois essentiels.

b - Les délégations provinciales relatives à la mine

414. Les délivrances d'autorisations minières relèvent des Assemblées de province[583]. Comme toute décision relative au nickel, cobalt, chrome ou hydrocarbures, elles sont soumises à l'avis du Comité Consultatif des Mines et du Conseil des Mines[584]. La province des Iles Loyauté ne dispose pas de ressources minières. Si la province Nord procède

---

[581] Article 250-2 du Code de l'environnement de la province Sud et 252-4 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

[582] Les roseaux Phragmites ont changé de liste pour pouvoir être utilisés dans des stations d'épuration (délibération n° 10695-2009/BAPS/DENV du 6 novembre 2009), un ajustement d'un article à l'autre (délibération n° 17-2015/APS du 26 juin 2015) et une articulation des demandes de dérogation (délibération n° 47-2013/APS du 19 décembre 2013) ont eu lieu.

[583] Articles 40 de la loi organique et Lp.121-7, Lp.121-10, Lp.122-4 et Lp.131-5 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie.

[584] Articles 41 et 42 de la loi organique.

systématiquement par le biais de son assemblée, l'Assemblée de province Sud s'en remet à son bureau depuis 2002[585].

415. La circonstance est particulière en ce que la loi organique prévoit plusieurs obstacles au libre choix des élus provinciaux. En effet, les paliers principaux établis aux points III et IV de l'article 42 de la loi organique pourraient être schématisés comme suit :

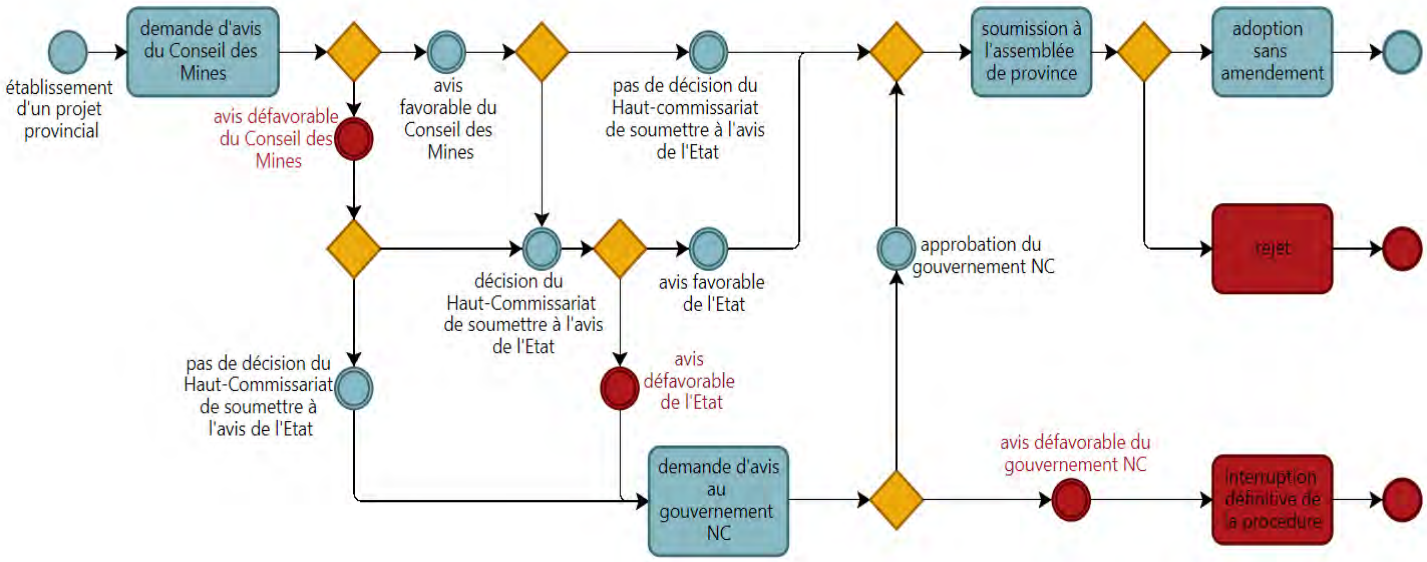

Figure 6 : Logigramme de prise de décision provinciale relative aux mines telle que prévue à l'article 42 de la loi organique 99-209.

© Sylvine Aupetit

Les choix des provinces en matière de nickel, chrome et cobalt sont donc liés à ceux d'un conseil réunissant les quatre présidents des provinces et du Gouvernement et présidé par le haut-commissaire, voire à ceux de l'Etat.

416. Ce point, bien que solidement ancré dans les usages locaux, semble en réalité entériner une déconnexion de la population de toutes les dispositions relatives « *aux hydrocarbures, au nickel, au chrome, au cobalt et aux éléments des terres rares, y compris ceux qui sont afférents, dans ces domaines, aux investissements directs étrangers* »[586] susceptibles d'être adoptées. Dans ce cas de figure, la délégation au bureau ne dépossède l'assemblée que d'un droit de véto.

Or, les décisions prises en matière minière sont loin d'être environnementalement anodines, tant en ce qui concerne les dispositions générales que les décisions d'application, du ressort des provinces. Si la compétence environnementale relève des provinces, il est dommage de leur ôter le bénéfice de l'expertise de leurs services spécialisés en matière environnementale en la matière et de priver les élus - de l'assemblée ou du bureau - de toute marge d'appréciation de la durabilité des mesures de développement que constituent les projets miniers.

[585] Délibération n° 21-2002/APS du 5 juillet 2002 habilitant le bureau en matière minière.
[586] Article 42 de la loi organique susmentionnée.

2 - Les dispositions déléguées unanimement

417. Si certaines délégations des assemblées à leurs organes restreints sont considérées plus ou moins opportunes selon les collectivités, d'autres sont accordées par toutes les provinces.

418. Logiquement, les nomenclatures d'installations classées[587] et les prescriptions techniques qui leur sont imposées[588] sont confiées aux bureaux des assemblées des trois provinces. Il s'agit là, en effet, de questions mettant en jeu la sécurité des personnes, du voisinage et de l'environnement et qui, historiquement, sont basés sur des données scientifiques techniques. La dimension politique de l'établissement de la nomenclature des installations classées et des prescriptions communes qui leur sont applicables est unanimement lissée[589].

419. Les dispositions techniques en matière de réglementation des filières de déchets font elles aussi l'objet d'habilitations du bureau des trois provinces, bien que dans des termes différents. En province des Iles Loyauté, il est prévu que « *Le bureau de l'assemblée de la province est habilité à fixer en tant que de besoin les modalités d'application du présent titre*. »[590] Il s'agit donc de mesures déclinant les dispositions établies par l'assemblée.

Le bureau de l'Assemblée de province Nord, en ce qui le concerne, est habilité à modifier une série d'articles[591] portant spécifiquement sur l'agrément des producteurs, les données qu'ils doivent transmettre annuellement, les bordereaux de suivis de leurs déchets et la nécessité d'agrément des installations de traitement des déchets appartenant aux filières réglementées. [592]

En province Sud, outre la possibilité de modifier la composition du comité de suivi du schéma provincial de gestion des déchets, les modalités de demande d'autorisation d'exploitation d'une installation de stockage de déchets inertes, les données annuelles à transmettre par leur exploitants, le bureau peut modifier celles encadrant techniquement, et spécifiquement chaque filière de déchets relevant de la responsabilité élargie du producteur[593]. Néanmoins, les provinces de la Grande-Terre ont souhaité conserver un visa politique préalable à l'adoption de ce qui relève du bureau en exigeant l'avis préalable de la commission intérieure en charge de l'environnement.

420. Enfin, les listes d'espèces protégées[594] sont aussi modifiées par le bureau des trois Assemblées de province. En province Sud, elles aussi sont néanmoins soumises

---

[587] Articles 411-2 du Code de l'environnement de la province Iles Loyauté, 411-2 du Code de l'environnement de la province Nord et 412-2 du Code de l'environnement de la province Sud.

[588] Articles 411-3 du Code de l'environnement de la province Iles Loyauté, 411-5 du Code de l'environnement de la province Nord et 412-4 du Code de l'environnement de la province Sud.

[589] Elle sait parfois réapparaitre au moment de l'instruction du dossier de certaines installations.

[590] Article 425-1 du Code de l'environnement de la province Iles Loyauté.

[591] Article 422-39 du Code de l'environnement de la province Nord.

[592] Articles 421-10, 421-12, 421-13 et 421-18 du Code de l'environnement de la province Nord.

[593] Article 425-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[594] Articles 251-1 du Code de l'environnement de la province Nord et 240-1 du Code de l'environnement de la province Sud. Selon le même modèle que les espèces exotiques envahissantes, la province Nord prévoit que « *Le bureau de l'Assemblée de province Nord est habilité à modifier la « liste des espèces protégées en province ». Toutefois, en cas d'urgence, le Président de l'Assemblée de province Nord peut, par arrêté, ajouter des espèces à la « liste des espèces protégées en province*

préalablement à la commission de l'environnement. Sous des airs très techniques d'un inventaire de noms d'espèces en latin, certains éléments peuvent en effet faire polémique. Par exemple, les requins, pressentis par les services techniques pour figurer dans la liste d'espèces protégées en 2009, n'y feront finalement leur apparition que près de dix ans plus tard[595]. L'enjeu de sécurité des usagers du lagon les a empêchés pendant dix ans de figurer parmi les espèces auxquelles il est interdit de porter atteinte en province Sud et Nord.

Plus discrètement, les fougères arborescentes sont certes protégées mais une délibération du bureau[596] prévoit que sont malgré tout autorisés l'enlèvement, le transport et la commercialisation des spécimens morts sur pied, et des produits qui en sont issus. Etant donnée l'impossibilité de déterminer après coup si le spécimen était déjà mort au moment de son enlèvement, la protection est de fait vidée de toute substance. Scélérate en apparence, cette délibération ne fait qu'officialiser l'ineffectivité d'une disposition qu'aucun élu n'aurait voulu voir aboutir à la sanction de petits stands aux marchés communaux.

421. La Nouvelle-Calédonie a aussi protégé les requins par arrêté du Gouvernement, sur la base d'une délibération de sa commission permanente[597]. Pourtant, le sanctuaire baleinier[598] avait été adopté par délibération du Congrès, de même que la protection des tortues marines[599]. Ici, le fait de déléguer ou non la protection d'espèces à la commission permanente semble en réalité relever du hasard de calendrier. Ceci ne souligne pas un intérêt fondamental pour la question.

422. Malgré les détails hétérogènes, on peut retenir comme point commun que les trois provinces tiennent à ce que les principes structurant de leurs dispositions en matière environnementales restent du ressort des assemblées. Par souci pragmatique, néanmoins, elles en confient à leurs bureaux les dispositions d'application. Cela concourt à l'efficacité de l'action administrative, en économisant les circuits administratifs inhérents à la convocation d'une Assemblée de province pour des dispositions plus techniques que politiques. Cela ne peut pas nuire à l'effectivité des normes adoptées, puisque *a priori* elles sont justement techniques.

423. Le fait de confier ou non une compétence au bureau ou à la commission permanente dénote une vision plus technique ou plus politique de ce qu'elle implique.

L'initiative des délibérations du bureau d'une Assemblée de province vient donc essentiellement de la direction opérationnelle concernée et ne prête que rarement lieu à

Nord ». Cette modification sera par la suite confirmée par délibération du Bureau de l'Assemblée de province Nord. »

[595] Toutes les espèces appartenant à l'infra-classe des *Selachii* de la sous classe des élasmobranches sont protégées en province Nord depuis la délibération n° 2016-98/BPN du 10 juin 2016 modifiant la délibération modifiée n° 2008-306/APN du 24 octobre 2008 relative au Code de l'environnement de la province Nord et en province Sud depuis la délibération n° 267-2017/BAPS/DENV du 19 avril 2017 portant diverses modifications du Code de l'environnement de la province Sud.

[596] Délibération n° 10166-2009/DENV/CM du 3 avril 2009 relative à la protection des fougères arborescentes (*Cyatheaceae Cyathea* spp. et *Cyatheaceae Dicksonia* spp.)

[597] Arrêté relatif à l'exploitation des requins dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie, rendue possible par la délibération 50/CP du 20 avril 2011 relative à la politique des pêches de la Nouvelle-Calédonie, au bénéfice de la délibération n°127 du 7 janvier 2011 portant habilitation de la commission permanente du Congrès de la Nouvelle-Calédonie durant l'intersession de janvier à juin 2011.

[598] Délibération n°397 du 13 août 2003 relative à la création d'un sanctuaire baleinier.

[599] Délibération n°344 du 4 janvier 2008 relative à la protection des tortues.

débat politique. Il n'est d'ailleurs pas formalisé *a priori*, à part dans certains cas où il est exigé qu'une commission intérieure soit saisie. Cette circonstance ne semble pas appeler d'évolution pour améliorer l'effectivité du droit de l'environnement.

La situation n'est pas la même au niveau de la Nouvelle-Calédonie. S'il semble que les sujets environnementaux soient facilement délégués à la commission permanente[600], celle-ci dispose néanmoins d'une aura politique bien plus marquée que les bureaux d'assemblée. Les normes juridiques de la Nouvelle-Calédonie touchant à l'environnement étant, à ce jour, toujours rattachées à une autre compétence, on ne peut pas constater d'intention flagrante dans le fait de déléguer ou non des choix.

C - Les arrêtés des présidents d'Assemblée de province en matière environnementale, subtil équilibre entre pouvoir discrétionnaire et compétence liée

424. Les actes des présidents d'Assemblée de province sont les plus abondants. Si ces décisions sont principalement prises en réponse à une demande portée par une personne physique ou morale identifiée, elles ne sont pas forcément dépourvues de conséquence pour d'autres administrés, notamment en matière environnementale (1). Ce peuvent cependant aussi être des décisions de portée générale techniques et qui exigent une grande réactivité pour faire sens (2).

1 - Les décisions relatives à un projet identifié, arbitrage entre intérêt économique chiffré et conséquences écologiques évaluées

425. Les décisions arrêtées par le président de l'Assemblée de province en matière environnementale sont principalement celles qui découlent de son « *pouvoir de « concrétisation » d'une norme générale, c'est-à-dire du pouvoir de prendre une décision (explicite ou implicite) qui tranche une question de fait en appliquant une règle générale à une situation particulière. [Il] crée ainsi des normes « particulières » (ou « d'espèce »), le plus souvent personnalisées (individuelles ou collectives). C'est à propos de ce type de décisions que la question du pouvoir discrétionnaire est le plus souvent posée par la doctrine, ce qui ne peut surprendre dès lors que c'est dans le traitement des situations particulières que se confrontent la nécessité d'éviter l'arbitraire et celle d'adapter la décision à la diversité des circonstances d'espèce »*[601].

426. Ainsi, le droit de l'environnement local prévoyant de nombreuses illustrations de décisions de concrétisation par les présidents d'Assemblée de province (a), il semble que leur acceptation par le public – et par là l'effectivité des normes générales dont elles sont les dérogations - serait améliorée par davantage de garantie de leur transparence (b).

---

[600] La commission permanente du Congrès, conformément à l'article 80 de la loi organique susmentionnée, est composée de sept à onze membres du Congrès élus chaque année, par le Congrès, à la représentation proportionnelle des groupes d'élus suivant la règle de la plus forte moyenne.

[601] Jean-Pierre DUBOIS, « Pouvoir discrétionnaire », *op.cit*.

a - Les différentes décisions relatives aux autorisations demandées aux présidents d'Assemblée de province

427. Les présidents d'Assemblée de province peuvent par exemple autoriser des aménagements permanents ou des activités commerciales dans une aire protégée[602], des travaux qui étaient susceptibles d'impacter un écosystème d'intérêt patrimonial[603], des défrichements[604] ou l'exploitation d'installations classées soumises à autorisation[605] ou autorisation simplifiée[606].

428. La « *légitimité élective* »[607] de leurs décisions s'inscrit parfaitement dans la logique de démocratie représentative de la loi organique. Néanmoins, ces décisions sont administratives et non plus politiques. C'est l'architecture institutionnelle environnementale propre à la Nouvelle-Calédonie qui amène un élu politique à signer des autorisations administratives. D'ailleurs, s'il en endosse la responsabilité politique, ces autorisations font le plus souvent l'objet de délégations de signature aux directeurs ou chefs de service concernés.

De fait, le président d'une Assemblée de province peut à la fois décider d'approuver ou de refuser le projet présenté et, s'il décide de l'approuver, il en fixe les conditions de réalisation dont certaines peuvent être très onéreuses. Naturellement, il s'appuie sur le fond de dossier qui accompagne traditionnellement le projet d'arrêté pour affermir son choix, bien qu'aucune disposition générale n'exige par principe que ses décisions soient motivées[608].

429. Toutefois, dans certains cas, les présidents d'Assemblée de province peuvent ne disposer que de compétences liées. Auquel cas, s'il est signé par une autorité administrative, qui s'avère localement être un élu politique, l'arrêté est établi par les agents techniques. Il est donc prévu que la décision soit prise « sur proposition » des agents compétents. C'est notamment le cas en ce qui concerne des installations classées.

430. Par exemple, « *sur proposition de l'inspection des installations* » une installation classée soumise à autorisation simplifiée peut faire l'objet d'une étude d'impact ou d'une étude de danger[609], une installation classée soumise à autorisation[610] ou autorisation simplifiée[611] peut faire l'objet d'arrêtés complémentaires et une installation classée à haut

---

[602] Articles 211-14 du Code de l'environnement de la province Nord et 211-4 du Code de l'environnement de la province Sud. La province des Iles Loyauté n'a pas encore disposé en matière d'aires protégées.

[603] Article 233-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[604] Article 431-2 du Code de l'environnement de la province Sud.

[605] Articles 412-21 du Code de l'environnement de la province Iles Loyauté, 412-18 du Code de l'environnement de la province Nord et 413-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[606] Articles 413-8 du Code de l'environnement de la province Iles Loyauté, 413-7 du Code de l'environnement de la province Nord et 413-48 du Code de l'environnement de la province Sud.

[607] Jean-Pierre DUBOIS, « Pouvoir discrétionnaire », *op.cit*.

[608] A part les décisions défavorables au pétitionnaire, conformément à la jurisprudence issue du Code des relations entre le public et l'administration.

[609] Articles 413-2 du Code de l'environnement de la province Iles Loyauté, 413-1 du Code de l'environnement de la province Nord et 413-42 du Code de l'environnement de la province Sud.

[610] Articles 412-25 du Code de l'environnement de la province Iles Loyauté, 412-25 du Code de l'environnement de la province Nord et 413-25 du Code de l'environnement de la province Sud.

[611] Articles 413-14 du Code de l'environnement de la province Iles Loyauté, 413-3 du Code de l'environnement de la province Nord et 413-54 du Code de l'environnement de la province Sud.

risque peut se voir prescrire un bilan de fonctionnement anticipé. Pour ce dernier point, il est prévu toutefois que cette prescription a lieu *« lorsque les circonstances l'exigent, notamment à la suite d'une modification de l'impact de l'installation sur l'environnement, en cas de changements substantiels dans les meilleures techniques disponibles permettant une réduction significative des émissions sans imposer des coûts excessifs, ou suite à une pollution accidentelle*. »[612]

Ce ne sont là que des exigences liées à la constitution du dossier. Ici, la première rédaction, technique, n'a en principe à connaître aucune modification qui ne soit pas appelée par de nouvelles données techniques. Pourtant, les propositions de l'inspection ne lient pas le président. Puisqu'il est systématiquement prévu qu'il « peut » adopter les dispositions proposées, il « peut » aussi s'en abstenir. Cela priverait alors le dossier de pièces identifiées comme nécessaires par les services techniques mais dont le défaut n'entacherait pas la décision d'illégalité. Ce point est défavorable à la bonne effectivité du droit de l'environnement en ce qu'il rend possible l'adoption de décisions sur la base de données insuffisantes. Les prescriptions risquent donc d'être inappropriées à garantir le maintien du patrimoine naturel voire, en ce qui concerne des installations classées, la commodité du voisinage, la santé, la sécurité et la salubrité publiques.

431. Dans le cas des régularisations appelées sur une installation classée, les trois provinces prévoient que leur président mette en demeure l'exploitant d'y procéder « *lorsque l'inspection des installations classées ou un expert désigné par le président de l'Assemblée de province a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée* »[613]. Le président est, là, contraint par le constat établi : il doit prendre l'arrêté dont la nécessité et le contenu sont établis techniquement. C'est le seul cas recensé en matière environnementale où aucune marge n'apparait ni en ce qui concerne le choix de prendre ou non un arrêté ni en ce qui concerne, en toute rigueur éthique, son contenu.

b - L'absence de motivation des décisions des présidents d'Assemblée de province

432. Pour la plupart des demandes d'autorisation ou de dérogation que prévoient les Codes de l'environnement locaux, de nombreuses pièces sont exigées dont, par exemple, des études ou notices d'impact environnementales. Le cas échéant, ces pièces étayent les dossiers des projets considérés et leur complétude est d'ailleurs une condition de la légalité de l'acte[614]. Pour autant, aucune disposition n'exige que les décisions du président de l'Assemblée de province en faveur de projets susceptibles d'impacter l'environnement ne soient motivées.

---

[612] Articles 412-38 du Code de l'environnement de la province Iles Loyauté, 412-34 du Code de l'environnement de la province Nord et 413-36 du Code de l'environnement de la province Sud.

[613] Articles 416-1 du Code de l'environnement de la province Iles Loyauté, 417-1 du Code de l'environnement de la province Nord et 416-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[614] Le juge des référés a suspendu l'exécution d'une décision d'entreprendre les travaux de réalisation de voie routière du fait que « *le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée* » (TANC, Ensemble pour la planète, 5 juin 2013, n° 1300143).

Pourtant, dans le sillage de la loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'Administration et le public[615], les refus ou retraits d'autorisation doivent l'être. Par exemple, pour l'accès aux ressources génétiques[616], la pêche professionnelle[617], l'exploitation d'une carrière[618] ou d'une ICPE[619]. De la même façon, des prolongations de délais de décision ou des mesures conservatoires doivent être motivées[620]. D'ailleurs, le juge administratif a déjà exprimé sa vigilance quant à la motivation des décisions défavorables au pétitionnaire en matière environnementale locale[621].

433. Certes, lorsqu'il est sollicité, le juge administratif peut vérifier si aucune erreur de droit ni erreur manifeste d'appréciation n'a été commise. Néanmoins, en matière environnementale et s'agissant de prescriptions techniques établies au cas par cas pour des projets réputés susceptibles d'impacter l'environnement, les décisions prises par les présidents d'Assemblée de province seraient spontanément mieux reçues s'ils étaient obligatoirement motivés. Cela ne conditionnerait pas en soi le contenu des décisions, ne le lierait pas à davantage de critères que ceux déjà établis. Pour autant, cela garantirait la transparence des décisions prises, au vu des différents enjeux soulevés et des impératifs de développement durable.

En effet, s'agissant de décisions quant à des projets susceptibles de dégrader le patrimoine naturel, on peut postuler qu'une réponse favorable au pétitionnaire puisse porter directement ou indirectement préjudice à des tiers. En témoigne d'ailleurs l'intérêt à agir reconnu aux associations locales agréées « *contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément.* »[622] En se plaçant dans la logique qui amène à motiver les décisions défavorables de façon générale, il semble donc cohérent que les décisions qui octroient des autorisations ou dérogations en matière environnementale soient, par l'effet d'une disposition de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces elles-mêmes, prises par arrêté motivé.

---

[615] Loi modifiée n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'Administration et le public, désormais codifiée au Code des relations entre le public et l'administration.

[616] Article 312-8 du Code de l'environnement de la province Sud.

[617] Articles 341-41-1 du Code de l'environnement de la province Sud et 341-29, 341-38 et 341-46 du Code de l'environnement de la province Nord.

[618] Articles 352-9 et 352-25 du Code de l'environnement de la province Sud et 352-7 et 352-24 du Code de l'environnement de la province Nord.

[619] Article 412-20 du Code de l'environnement de la province Nord.

[620] Articles 416-2 du Code de l'environnement de la province Sud, 417-2 du Code de l'environnement de la province Nord et 352-27 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté et 416-2 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté et articles 352-19 et 413-19 et 413-21 du Code de l'environnement de la province Sud, 413-8 du Code de l'environnement de la province Nord et 412-21 et 413-9 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

[621] Une opposition à la déclaration de défrichement motif pris de ce que le projet de la société requérante relève du régime de l'autorisation et que le dossier devait intégrer une étude d'impact et non une simple notice d'impact, bien que n'étant entachée ni d'erreur de fait ni d'erreur manifeste d'appréciation, doit être suffisamment motivée (TANC, 17 mars 2016, Société civile familiale X, n° 1500272).

[622] Article L611-2 du Code de l'environnement national.

434. Une telle initiative ne serait pas si innovante, puisque le Code national de l'environnement prévoit désormais que « *L'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale prend en considération l'étude d'impact, l'avis des autorités […] ainsi que le résultat de la consultation du public et, le cas échéant, des consultations transfrontières. La décision de l'autorité compétente est motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement*. »[623] Cette disposition législative élude le fait que le Conseil d'Etat ait jusqu'à présent refusé de considérer que le défaut de motivation ou de publicité simultanée de motifs était incompatible avec la convention d'Aarhus. Sans être applicable localement[624], cette dernière n'en reste pas moins inspirante.

435. D'ailleurs, la pratique est désormais d'étayer au maximum ces décisions, en visant le rapport de présentation établi par la direction instructrice et même le rapport de synthèse des observations du public[625]. Cette pratique, vertueuse, est cohérente avec le besoin d'information environnementale exprimé par les associations environnementales.

Les dimensions technique et humaine de ces décisions impliquant une préparation méticuleuse dont il est déjà fait acte dans les visas, cette exigence ne freinerait pas davantage les circuits internes de validation. Par contre, elle améliorerait la confiance en l'administration et la réception de ses décisions auprès de l'ensemble des administrés.

2 - Les décisions techniques et rapides de portée générale

436. Parallèlement à ces décisions prises en réponse à une demande, les présidents d'Assemblée de province peuvent aussi être mobilisés pour prendre des décisions de portée générale, lorsqu'elles sont techniques et qu'elles exigent une grande réactivité.

437. A titre d'illustration, en province Sud, la modification des dates de début et de fin de l'instauration de la réserve naturelle intégrale saisonnière de l'îlot Goéland est décidée par arrêté du président de son assemblée. Cet îlot paradisiaque, tout proche de Nouméa, voit son accès interdit plusieurs mois par an pour y permettre la nidification de nombreuses espèces d'oiseaux marins, dont les sternes de Dougall. Si les oiseaux nichent avant ou après la période de fermeture, il est en effet nécessaire de l'ajuster. Or, l'arrêté est l'instrument le plus rapidement soumis à adoption : il n'exige pas d'attendre la réunion du bureau ni la convocation de l'assemblée. Il fait d'ailleurs en général l'objet de délégations de signature. Néanmoins, les délais de publication au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie suffisent à vider de sens ce mécanisme.

---

[623] Article L122-1-1 du Code de l'environnement national dans sa version issue de la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

[624] Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998.

[625] Par exemple, l'arrêté n° 2610-2019/ARR/DENV du 23 août 2019 portant autorisation de défrichement et fixant les prescriptions environnementales afférentes dans le cadre de la demande de régularisation des défrichements historiques réalisés entre 2012 et 2017 sur le foncier du Grand Sud par la SAEM Sud Forêt afin de conduire leurs activités forestières, communes du Mont-Dore et de Yaté.

Cet exemple souligne pleinement le manque d'effectivité de certaines dispositions, faute de compatibilité entre le fonctionnement de l'ordre juridique, celui de la biosphère et les aspirations des (nombreux) plaisanciers à pouvoir débarquer sur l'îlot. Cela doit stimuler la créativité juridique. Il est donc désormais privilégié, en parallèle de l'ajustement de la période réglementaire de protection de l'îlot lorsqu'elle est nécessaire, une communication par le biais d'un pavillon rouge dressé sur des îlots, dont Goéland, lorsqu'ils hébergent des colonies d'oiseaux marins. Il peut ainsi être dressé procès-verbal pour perturbation intentionnelle d'espèces protégée à tout intrus sur ce site de ponte, en période de ponte.

438. C'est dans un objectif de réactivité, aussi, que la province des Iles Loyauté a confié les modifications des listes d'espèces exotiques envahissantes au président de son assemblée, « *sous réserve du principe de non régression, en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques »*[626]*.* Néanmoins, le fait d'exiger l'avis préalable du comité pour la protection de l'environnement contrecarre cette intention.

439. De façon globale, il semble finalement inopportun de renvoyer à une décision du président de l'Assemblée de province pour ces cas où la plus grande rapidité de la démarche réglementaire est censée répondre à la spontanéité du vivant. En effet, l'objectif de réactivité est de toute façon réduit à néant par les délais de publication au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie et le cas échéant par les avis préalables nécessaires.

Un autre mécanisme doit être imaginé, qui n'impose pas de publication au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie. Par exemple, il serait opportun de spécifier que l'atteinte à des espèces protégées est consommée lors de toute intrusion dans un espace identifié comme en accueillant des spécimens en période de reproduction. L'expérience en est faite, en provinces Nord et Sud, en dressant un mât rouge sur les îlots en période de ponte. Les dispositions locales pourraient expliciter que les mâts dressés identifient des zones réputées accueillir des nids d'espèces protégées. Auquel cas, dresser les mâts suffirait, sans avoir à adopter et publier de nouvelles dispositions, pour que les oiseaux soient réglementairement protégés.

440. Parallèlement aux questions propres à l'identité de l'auteur d'une décision ayant une incidence sur l'environnement, se posent aussi celles liées à sa bonne information sur la matière traitée par cette décision. La légitimité de la décision ne dépend en effet pas exclusivement de celle de la personne qui la prend. Elle apparaitra avec plus d'évidence au public si les conditions dans lesquelles elle est prise au vu d'arguments explicites quant aux enjeux et aux circonstances.

Section 2 - **L'information optimale des élus en matière de développement durable**

441. Les considérations à venir ne s'inscrivent pas ici dans une perspective de validité de l'insertion d'un nouveau pion dans l'échiquier juridique environnemental. Ce travail a déjà été mené par ailleurs, de façon parfaitement transposable à la Nouvelle-Calédonie[627]. Ici, le parti-pris est que des exigences de forme et de procédure contraignent *in fine* la pertinence des normes environnementales et la confiance qu'elles inspirent. La qualité de la norme est en effet affinée par les travaux de maturation interne, que doivent refléter les dossiers de

[626] Article 251-3 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

[627] Notamment en matière environnementale, dans la thèse de *Julien BETAILLE, Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, *op.cit.*.

présentation et les avis institutionnels externes dont elle a fait l'objet en amont. Lorsque ces divers documents sont accessibles au public, ils améliorent aussi la crédibilité perçue par celui qui doit la mettre en œuvre. La norme juridique est légitimée aux yeux de ses destinataires, par des qualités autres que la seule autorité institutionnelle. Ces vertus favorisent le respect des décisions publiques ayant une incidence environnementale.

442. Adosser leurs décisions à des arguments consistants affermit leur pertinence et leur ascendant. L'enjeu est de permettre aux élus, seuls décisionnaires, d'ajuster la disposition envisagée à la fois aux retombées favorables à la pérennité du patrimoine naturel attendues et aux contraintes économiques, sociales et culturelles, voire identitaires, impliquées pour les usagers.

Il est donc important que les élus en charge de l'adoption de ces dispositions puissent fonder leurs choix sur des informations fiables. Ces décisions peuvent être prises à n'importe quel échelon de la hiérarchie des normes locales, des lois du pays aux arrêtés d'autorisation. Il est donc proposé de vérifier en quoi les travaux menés au sein même de la collectivité (§1) et les contributions apportées par les avis sollicités (§2) favorisent la conception des normes juridiques dans une logique propre à garantir que les choix ont été faits en toute connaissance de cause par rapport aux enjeux à la fois écologiques et humains. Si les seconds visent à permettre à chacun de vivre de façon conforme à ses valeurs, les premiers visent à ne pas obérer les chances des générations futures de faire de même.

§ 1 - **Les arguments internes à la collectivité auteur**

443. Classiquement, l'élaboration d'une norme, y compris juridique, mobilise à la fois les sphères administrative et politique. Les élus peuvent initier la démarche ou être sollicités en aval, par exemple pour le cas des octrois ou refus d'autorisation. En tant que signataires, ils endossent la responsabilité politique et juridique de leurs décisions. C'est *in fine* leur conviction que doit traduire le texte (A). Néanmoins, ils ne peuvent se fonder exclusivement sur leur connaissance *a priori* du sujet. Les services de la collectivité qui rédigent la première version d'un projet ou d'une proposition à soumettre à une adoption, collégiale ou non, établissent systématiquement des rapports de présentation. Ce rapport doit faire état de l'ensemble des données nécessaires aux décideurs pour forger leur opinion sur l'opportunité de ce qui leur est soumis (B). En outre, lorsqu'un texte le prévoit, et donc *a priori* que les enjeux le justifient, une commission intérieure composée de membres de l'assemblée délibérante étudie le texte avant qu'il ne soit soumis au vote. Cette commission intérieure, se fondant sur le rapport établi par les services et sur l'analyse apportée par ses membres, formule un avis propre à éclairer l'autorité qui fera de ce projet ou de cette proposition une norme juridique (C).

A - **Les choix politiques des élus, expression de leur légitimité démocratique**

444. Les décisionnaires sont des élus. Ils sont réputés porter la voix de la population, sans pour autant pouvoir prétendre ni être des experts scientifiques ni avoir expérimenté tous les usages de la nature environnante. Lorsqu'on cherche à travailler sur l'effectivité des dispositions environnementales de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, il importe notamment de déterminer en quoi les exigences environnementales établies scientifiquement pour la pérennité du patrimoine naturel sont prises en compte et quelles sont les garanties que les divers enjeux humains liés aux usages qui seront contraints par la norme ont été mesurés.

445. La « *légitimité élective* » [628] des différents auteurs assied parfaitement la logique de démocratie représentative de la loi organique. Les vertus de cette légitimité sont en effet reconnues :

> *« La représentation cherche à résoudre le « problème normatif central » de la démocratie, à savoir « la détermination du juste rapport entre les préférences des citoyens et les lois qui les gouvernent » (Andew Rehfeld, « Representation Rethougt : on trustees, delegates and gyroscopes in the studies of political representation and démocraty », American Political Science Review, vol.103, 2, 2009, p.214). Les individus qui habitent un territoire ont leurs propres préférences, indépendamment les uns des autres. Mais, en cas de désaccord, ils ont besoin de règles légitimes qui leurs permettent de vivre ensemble. Une des fonctions essentielles de la représentation est de formuler ces règles et d'obtenir que les citoyens y adhèrent volontairement. Grâce à leur participation à la prise de décision politique, les citoyens, comme l'a dit Tocqueville, voient la loi comme* leur *loi. »*[629]

446. Fortes de cette légitimité, les assemblées délibérantes, mais aussi leurs organes restreints et les exécutifs dont elles se dotent, sont naturellement investis d'un pouvoir discrétionnaire. En effet,

> *« Le «* pouvoir discrétionnaire *» [relève] originellement de l'exercice du discernement, de la faculté de juger : pas de jugement sans « discrétion ». Mais ce sens originel impliquait aussi l'idée d'une entière liberté de jugement : lorsque l'on « s'en remet à la discrétion » d'une personne, la volonté de celle-ci devient illimitée, et en quelque sorte quasi-souveraine. Le détenteur d'un «* pouvoir discrétionnaire *» exercerait alors une faculté de décider ce qui est «* opportun *» selon son propre jugement et sans être en rien contraint par une autre volonté. »* [630]

447. Cette discrétion est cependant illusoire. Par principe, tout d'abord, puisque « *dans leurs décisions publiques, les représentants doivent anticiper le jugement que les électeurs feront de leur action (Bernard Manin, principes du Gouvernement représentatif, Paris, Calmann-Lévy, 1996, p.152-153 et p. 224-228.). Les élections servent à la fois à autoriser (pour accorder à cette personne le droit de légiférer) et à contrôler le pouvoir législatif (pour porter un jugement sur ses activités).* »[631]

Illusoire aussi, en matière environnementale, en ce que les normes sont rendues nécessaires par des constats scientifiques. Les élus peuvent choisir de se les approprier, de les minimiser ou de les rejeter, mais ils ne peuvent pas les ignorer.

Illusoire enfin, en matière de prescription de normes environnementales en Nouvelle-Calédonie, en ce que le patrimoine naturel est au cœur de nombreux comportements tant professionnels que vivriers, touristiques ou identitaires. Si nombreux et représentatifs soient-ils, les élus ne peuvent être porteurs de l'ensemble des paramètres à prendre en considération. Or, si les normes prescrites négligent leurs destinataires, elles sont vouées à être au mieux critiquées, au pire défiées ou simplement méprisées.

---

[628] Jean-Pierre DUBOIS, « Pouvoir discrétionnaire », *op.cit*.
[629] Dominique BOURG et Kenny WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Seuil, La république des Idées, 2010, p.43
[630] DUBOIS, « Pouvoir discrétionnaire », *op.cit.*.
[631] Dominique BOURG et Kenny WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, *op.cit.*, p.44.

448. C'est pourquoi il est indispensable de leur permettre d'étayer leurs décisions, d'éclairer leurs choix en même temps qu'ils en sont légitimés.

B - **Les rapports de présentation, expression des contextes écologiques et humains identifiés par l'administration**

449. La loi organique prévoit que « *Tout membre d'une Assemblée de province a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la province qui font l'objet d'une délibération* »[632]. Jusqu'en 2013, la tournure était symétrique à celle prévue à en ce qui concerne les membres du Congrès[633] pour les projets et propositions de lois du pays et de délibération, et concernait les « propositions » de délibération. D'information en amont de l'adoption, on semblait donc passer à une information en aval.

Il n'en est rien cependant. En effet, la formule actuelle n'a aucune originalité par rapport au Code général des collectivités territoriales[634]. « *Étroitement lié à la délibération, ce droit a pour fonction de permettre à l'assemblée locale de délibérer en toute connaissance de cause. Il implique donc la transmission, en temps utile, d'informations claires, complètes et non erronées aux membres de cette assemblée. Le non-respect de ce droit peut conduire le juge à annuler la délibération illégale.* »[635]

450. Du droit des membres des assemblées délibérantes à être « informés des affaires » de sa collectivité vient l'usage de soumettre à validation les projets de normes juridiques systématiquement assortis de rapports de présentation et de toute pièces utiles à la bonne compréhension du sujet traité. La situation diffère cependant si les normes envisagées sont de valeur règlementaire (2) ou législative (1).

1 - Les projets et propositions de lois du pays

451. En ce qui concerne les lois du pays, la loi organique est explicite : « *Aucun projet ou proposition de loi de pays ne peut être mis en discussion et aux voix s'il n'a fait au préalable l'objet d'un rapport écrit, déposé, imprimé et adressé aux membres du Congrès huit jours avant la séance.* »[636]

Si, désormais, la tendance est à l'utilisation des documents électroniques, la pratique a surtout évolué vers le développement du contenu du dossier. En effet, alors que les délibérations sont étudiées seulement au sein même du Congrès, les lois du pays sont aussi l'objet d'avis au niveau national. Ainsi, alors que les premières lois du pays et leurs avis

---

[632] Article166 de la loi organique susmentionnée.

[633] Avant l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, cet article disposait que « *Tout membre d'une Assemblée de province a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires qui font l'objet d'une proposition de délibération* », quand l'article 74 dispose que « *Tout membre du Congrès a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires qui font l'objet d'un projet ou d'une proposition de loi du pays ou de délibération*. »

[634] Par apport notamment aux articles L2121-13 pour les conseillers municipaux, L4132-17 pour les conseillers régionaux, L3121-18 pour les conseillers départementaux, L7122-18 pour les conseillers de l'assemblée de Guyane, L7222-19 pour les conseillers de l'assemblée de Martinique et LO6221-20 pour les membres du conseil territorial de Saint Barthélemy, LO6321-20 pour ceux de Saint Martin, LO6431-19 et pour les membres de celui de Saint-Pierre-et-Miquelon, .

[635] Commentaire sous l'article L2121-13 du Code général des collectivités territoriales, Dalloz, 2019.

[636] Article 102 de la loi organique susmentionnée.

préalables du Conseil d'Etat datent de fin 1999[637], dès 2001, le Conseil d'Etat « *appelle enfin l'attention du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur la nécessité, afin de permettre un examen utile des projets de loi du pays qui lui sont soumis, de disposer d'informations complètes, notamment dans le rapport de présentation et dans la fiche d'impact, qui ne peuvent se limiter à une description sommaire de certaines dispositions du projet*. »[638]

452. Ceci a stimulé une meilleure culture de l'information. Les exigences du Conseil d'Etat se sont additionnées à celle de la loi organique. Désormais, malgré le silence de la loi organique sur ce point, les projets et propositions de loi du pays soumis au Conseil d'Etat font donc l'objet d'une fiche d'impact.

453. Cette pratique, exigée pour les projets de lois nationales[639], est extrêmement précieuse dans la perspective de l'effectivité de la norme envisagée. Son contenu diffère naturellement de ce qui est attendu en droit national, ne serait-ce qu'en ce qui concerne l'articulation avec le droit européen qui ne s'impose pas en Nouvelle-Calédonie.

454. Néanmoins, l'esprit en reste de

> *« fournir une évaluation préalable de la réforme envisagée, aussi complète, objective et factuelle que possible. Elle ne doit être ni un exercice formel de justification a posteriori d'une solution prédéterminée, ni une appréciation technocratique de l'opportunité d'une réforme qui viendrait se substituer à la décision politique. Il s'agit au contraire d'une méthode destinée à éclairer les choix possibles, en apportant au Gouvernement et au Parlement les éléments d'appréciation pertinents : nature des difficultés à résoudre, avantages et inconvénients des options possibles en fonction de l'objectif poursuivi, évaluation détaillée des conséquences qui peuvent être raisonnablement attendues de la réforme pour chacune des catégories de personnes concernées comme pour les administrations elles-mêmes. Cette approche permet d'apporter une démonstration rigoureuse de la nécessité d'un nouveau texte et de la proportionnalité de la réponse juridique envisagée, en vue d'assurer un bon équilibre entre les objectifs d'intérêt général qui inspirent la réforme et la prise en compte des différents intérêts particuliers en présence. »*[640]

455. Exiger de formaliser l'ensemble de ces réflexions impose de les avoir toutes menées. Une telle démarche n'est pas toujours spontanée de la part des administrations. Elle rejoint pourtant la culture environnementaliste de l'étude d'impact environnemental. Ces études imposent aussi une projection dans le temps par rapport à la situation de départ et aux paramètres potentiellement altéré par le projet. Elles doivent être menées de façon proportionnée aux enjeux soulevés. Il est absolument fondamental que toute norme

---

[637] Loi du pays n° 99-001 du 19 octobre 1999 relative au dispositif conventionnel entre certains professionnels de santé et les organismes de protection sociale de la Nouvelle-Calédonie, ayant fait l'objet de l'avis n°363.950 du 7 octobre 1999, *projet de loi du pays relatif au dispositif conventionnel entre certains professionnels de santé et les organismes de protection sociale de la Nouvelle-Calédonie*.

[638] CE, Section des travaux publics, 15 novembre 2001, Avis, *Loi du pays sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces*, n°366 761.

[639] Article 8 de la **loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.**

[640] Conseil d'Etat et Premier Ministre, *Guide de légistique*, 3e édition, La Documentation Française, 2017, p.14.

environnementale, quelle que puisse être l'autorité qui l'adopte, puisse être étayée par de telles réflexions.

456. Il est aussi nécessaire, dans une démarche de développement durable, que les réflexions aient réellement porté sur les trois piliers environnementaux, sociaux et économiques et sur la dimension intergénérationnelle des conséquences des choix faits. Là encore, des outils comparables à ceux développés au niveau national, notamment par le Haut Conseil pour le climat, devraient pouvoir être exploités localement. Il serait ainsi des plus approprié d'exiger une évaluation de l'impact climatique et sur la biodiversité des lois du pays, en particulier relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts et taxes, au droit civil, à la domanialité et à la mine. A cet égard, il est très prometteur que, dans son vœu relatif à la déclaration de l'état d'urgence climatique et environnemental, le Congrès se soit engagé à « *évaluer pleinement l'incidence de toutes les propositions législatives relevant de sa responsabilité sur le climat et l'environnement et [à s'assurer] que ces propositions soient compatibles avec la reconnaissance de l'état d'urgence climatique et environnemental* »[641].

457. Par ailleurs, les modalités de présentation des lois du pays ne prévoient pas de garantie spécifique quant à la prise en compte des considérations environnementales. Il ne s'agit que d'éclairer les élus, pas de vider de sens leur mandat législatif.

458. D'autres circonstances sont propres aux dispositions réglementaires.

2 - Les délibérations du Congrès ou des provinces

459. La loi organique ne pose pas de conditions particulières à l'élaboration des décisions réglementaires, qu'elles émanent des provinces ou du Congrès. Cela s'entend, du fait que les provinces n'ont qu'un pouvoir réglementaire, *a priori* d'application des lois du pays. Sauf qu'en matière environnementale, comme dans d'autres domaines, les provinces et la Nouvelle-Calédonie exercent leur pouvoir réglementaire de façon autonome. La hiérarchie des normes locales fait résumer les contraintes textuelles formelles et procédurales, mais aussi de fond, à celles prévues dans la Constitution et la loi organique et par chaque province et la Nouvelle-Calédonie pour ce qui a trait à leurs propres normes juridiques[642].

460. L'usage de produire un rapport n'est pas consacré dans les règlements intérieurs, à part dans les cas où il s'agit d'une affaire soumise à une commission intérieure. Il est alors prévu que les membres reçoivent un rapport ou, plus généralement, un dossier[643]. Il n'en est pas moins fondamental dans l'exercice sain de la démocratie et dans la poursuite de l'objectif de dispositions environnementales effectives.

---

[641] Article 3 du vœu du Congrès n°22 relatif à la déclaration de l'état d'urgence climatique et environnemental adopté à l'unanimité le 23 décembre 2019.

[642] L'article 21 de la loi organique n'attribue à l'Etat que les règles de procédure administratives contentieuses et non pas la procédure administrative non contentieuse locale. Ces règles étatiques ne s'appliquent donc qu'à l'Etat et aux communes, en application du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

[643] Articles 11 de l'annexe 1 de la délibération n° 2019-130/APN du 28 juin 2019 portant adoption du règlement intérieur de l'assemblée de la province Nord, 14 de l'annexe de la délibération n° 2018-07/API du 1er mars 2018 portant adoption du règlement intérieur de l'assemblée de la province des îles Loyauté et 10 de la délibération n° 01-89/APS du 19 juillet 1989 portant règlement intérieur de l'Assemblée de la province Sud.

Il est d'ailleurs rigoureusement respecté pour tous les actes réglementaires concernant le champ environnemental, y compris des arrêtés d'autorisation dont les textes n'exigent pas qu'ils soient motivés.

Dans certaines provinces, des circulaires internes ont pu exiger aussi la production d'une fiche d'impact pour les projets de délibération[644].

461. Il est parfois précisé que les décisions relatives à une demande d'autorisation ou de dérogation sont prises après avis des services provinciaux concernés[645]. Cela conforte l'importance des avis techniques sans pour autant les imposer.

462. Il serait toutefois heureux que ces rapports de présentation soient explicitement exigés. En outre, il serait bénéfique à la maturation des décisions prises et à la confiance qu'elles inspirent que le contenu de ces rapports soit encadré de sorte à garantir la prise en compte de l'ensemble des paramètres impactés à diverses échelles de temps. Il n'est pas là question de rigidifier plus que nécessaire les circuits de validation. Il est simplement impératif à la bonne qualité du service public rendu de pouvoir attester que les dispositions ayant potentiellement un impact environnemental significatif, positif ou négatif, aient fait l'objet d'une réflexion transparente sur les avantages attendus pour chacun des piliers du développement durable.

463. A cet égard, les travaux menés par le Haut Conseil pour le Climat en matière de mise en cohérence des lois avec les ambitions nationales[646] ne peuvent qu'inspirer les acteurs locaux. Il serait des plus opportuns de bénéficier de grilles de lectures facilitant la prise en compte des enjeux climatiques et de biodiversité dès l'élaboration des normes juridiques locales. Cela permettrait de rationnaliser l'action publique, notamment dans sa dimension environnementale. Il serait aussi des plus approprié d'exiger une évaluation de l'impact climatique et sur la biodiversité de certaines délibérations, notamment quand il s'agit d'aménagement et de subventions. En effet, vu que les provinces et la Nouvelle-Calédonie mettent en œuvre l'essentiel de leur pouvoir réglementaire de façon autonome, il est fondamental que le maximum de soin soit apporté à la maturation de ces dispositions. Il s'agit néanmoins de ne pas s'éloigner du raisonnable et de n'exiger de telles précautions qu'à hauteur de la valeur ajoutée qu'elles sont susceptibles d'apporter aux différentes catégories de textes.

464. L'information des élus ne s'arrête cependant pas aux rapports produits par les services. Elle est aussi complétée, dans une dimension plus politique, par les avis de leurs pairs, membres des commissions intérieures.

---

[644] Elément connu en tant que chargée de mission pour le Code de l'environnement de la province Sud.

[645] Par exemple, aux articles 352-2, 224-4, 341-4, 341-62, 352-18 du Code de l'environnement de la province Nord ou 250-3 du Code de l'environnement de la province Sud.

[646] Ce Haut Conseil a été créé par le décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat, insérant un nouveau chapitre au Code de l'environnement national et mettant un terme à l'existence du comité d'experts pour la transition énergétique. Les travaux en ont été consultés le 19 décembre 2019 sous https://www.hautconseilclimat.fr/publications/evaluer-les-lois-en-coherence-avec-les-ambitions/.

C - **Les rapports des commissions intérieures, expression des positions des élus « spécialistes »**

465. Fondamental dans l'esprit démocratique, le rapport des commissions intérieures peut contribuer à améliorer l'information de l'autorité amenée à adopter la norme juridique environnementale.

466. Il a vocation à refléter toutes les interrogations politiques suscitées par le texte, puisqu'il récapitule les débats des élus membres de la commission intérieure spécialisée. Ainsi, le Congrès et chaque province ont prévu, dans leurs règlements intérieurs[647], que soit sollicitée une commission intérieure chargée d'étudier les délibérations préalablement à leur soumission à l'assemblée. En dépit de sa technicité, notamment en matière environnementale, le travail d'élaboration de la norme doit absolument passer le crible de la démocratie représentative. Chaque assemblée délibérante s'est donc dotée de commissions intérieures, dont certaines sont spécialisées en matière environnementale (1). Pourtant, il n'est pas assuré que, pour une matière à la fois aussi technique, vitale dans le quotidien des particuliers et de professionnels et transversale que l'environnement, l'avis des élus suffisent à faire apparaître toutes les implications possibles (2)

1 - Les différentes commissions intérieures en matière environnementale

467. Chaque province dispose de commissions intérieures particulièrement compétentes pour des matières touchant à l'environnement : commissions de l'environnement ou de l'aménagement et du foncier en province Nord, commissions de l'environnement ou du développement rural ou de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en province Sud ou des équipements publics, de l'énergie et des transports et enfin commission du développement durable et des recherches appliquées ou de l'économie intégrée en province des Iles Loyauté[648].

Ces commissions sont mobilisées, notamment, pour les adoptions de chacun des Codes provinciaux de l'environnement et de leurs modifications. Elles étudient les délibérations en amont de leur soumission à l'assemblée, en mesurent les divers enjeux possibles et l'adéquation avec le projet politique porté par leurs différents groupes politiques.

468. Néanmoins, ici aussi s'illustre la transversalité de l'environnement et la difficulté de l'appréhender en tant que tel. Au Sud, sont aussi actives en matière environnementale une commission du développement rural, une de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et une des équipements publics, de l'énergie et des transports, au Nord une

---

[647] Ces règlements intérieurs sont prévus aux articles 75 et 167 de la loi organique. Les commissions sont prévues aux articles 6 et suivants de la délibération n° 01-89/APS du 19 juillet 1989 portant règlement intérieur de l'Assemblée de la province Sud, 17 et suivants de la délibération du Congrès n° 009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, 4 et suivants de l'annexe à la délibération n° 2019-130/APN du 28 juin 2019 portant règlement intérieur de l'assemblée de la province Nord et 11 et suivants de l'annexe 1 à la délibération n° 2018-07/API du 1er mars 2018 portant règlement intérieur de l'assemblée de la province des îles Loyauté.

[648] Article 4 de l'annexe à la délibération n° 2019-130/APN du 28 juin 2019 portant règlement intérieur de l'assemblée de la province Nord, article 7 de la délibération n° 01-89/APS du 19 juillet 1989 portant règlement intérieur de l'Assemblée de la province Sud et annexe 2 à la délibération n° 2018-07/API du 1er mars 2018 relative au règlement intérieur de l'Assemblée de province, rappelé à l'article 121-1 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

commission de l'aménagement et du foncier, aux Iles une commission de l' « économie intégrée (agriculture, tourisme, artisanat, commerce, pêche...) ».

Une commission chargée du suivi du plan provincial de développement durable existe aussi en province Sud. Elle ne s'est cependant réunie qu'une seule fois, préalablement à l'adoption de la stratégie provinciale pour le développement durable[649].

469. Le Congrès, composant au mieux entre le silence de la loi organique et l'évidence de ses missions, s'est doté d'une « commission des infrastructures publiques et de l'aménagement du territoire, du développement durable, de l'énergie, des transports et de la communication ». Celle-ci œuvre à côté, notamment, de celle de de l'agriculture et de la pêche.[650]

470. Ces commissions sont composées de onze membres au Congrès, huit en province Sud, sept en province Nord et entre trois et cinq en province des Iles Loyauté. Elles sont censées représenter la diversité politique de chaque assemblée délibérante, en être une fractale. Leurs membres sont désignés soit par accord entre les formations politiques, soit par scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. En outre, les membres des groupes de l'assemblée exclus de cette représentation peuvent malgré tout y participer, s'ils le souhaitent, sans voix délibérative[651]. Au Congrès et en province Sud, tout conseiller peut d'emblée participer aux réunions de toutes les commissions, sans voix délibérative pour celles dont il n'est pas membre[652].

En province des Iles Loyauté, elles sont élues à la majorité simple[653]. Cela s'impose du fait des faibles effectifs considérés. En outre, la tradition de consensus en vigueur aux Iles Loyauté fait cependant de chaque commission, en général, une émanation de l'assemblée rassemblant les conseillers les plus intéressés par le domaine traité.

471. Selon les assemblées, elles sont saisies de toutes les affaires de leur compétence soit par l'assemblée elle-même[654], soit par le président de l'assemblée[655], par leurs propres

---

[649] Délibération n°24-2009/APS du 20 mars 2009 approuvant la stratégie de la province Sud pour le développement durable. Cette stratégie, mort-née, n'a jamais fait l'objet du moindre suivi.

[650] Article 18 de la délibération du Congrès n° 009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

[651] Article 5 de l'annexe à la délibération n° 2019-130/APN du 28 juin 2019 portant règlement intérieur de l'assemblée de la province Nord.

[652] Articles 6 de la délibération n° 01-89/APS du 19 juillet 1989 portant règlement intérieur de l'Assemblée de la province Sud et 23 de la délibération du Congrès n° 009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

[653] Article 11 de l'annexe 1 à la délibération n° 2018-07/API du 1er mars 2018 relative au règlement intérieur de l'Assemblée de province.

[654] Articles 7 de l'annexe à la délibération n° 2019-130/APN du 28 juin 2019 portant règlement intérieur de l'assemblée de la province Nord et de la délibération n° 01-89/APS du 19 juillet 1989 portant règlement intérieur de l'Assemblée de la province Sud et article 12 de l'annexe 1 à la délibération n° 2018-07/API du 1er mars 2018 relative au règlement intérieur de l'Assemblée de province.

[655] Articles 9 de la délibération n° 01-89/APS du 19 juillet 1989 portant règlement intérieur de l'Assemblée de la province Sud, 21 de la délibération du Congrès n° 009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, 14 de l'annexe 1 à la délibération n° 2018-07/API du 1er mars 2018 relative au règlement intérieur de l'Assemblée de province et 11 de la délibération n° 2019-130/APN du 28 juin 2019 portant règlement intérieur de l'assemblée de la province Nord.

présidents[656] ou par la majorité de ses membres[657]. Ceci permet une marge d'initiative plus importante, bien qu'elle n'emporte pas automatiquement inscription de l'objet de l'auto-saisine à l'ordre du jour d'une assemblée.

472. Les membres des commissions sont destinataires, en même temps que les convocations, d'un dossier de présentation[658] qui vise à ce qu'ils puissent se positionner le plus lucidement possible sur le sujet traité. C'est, dans les faits, substantiellement le même qui sera soumis à l'ensemble des élus décisionnaires.

473. Aussi, les commissions en province Sud peuvent entendre toute personne qu'elles jugent utile de consulter[659]. En matière environnementale, il s'agit le plus souvent des porteurs de projets dont l'autorisation, bien qu'à accorder par arrêté du président, nécessite un avis de la commission de l'environnement. Ce sont, par exemple, les projets menés dans des aires protégées. Il est à relever que, lorsque l'avis de la commission est sollicité sur un projet économique, le fait que seul le porteur de projet soit invité par la commission pourrait être surprenant. Il serait peut-être plus légitimement entendu par un conseil scientifique.

474. Forts de ces éléments, les membres de commissions intérieures étudient les projets et propositions. Leurs débats, canalisés par le président de commission, peuvent porter sur tous les points de l'ordre du jour. Ils peuvent porter sur le bien-fondé de l'intention même qui porte le projet ou la proposition, ou bien s'en tenir à des considérations plus ponctuelles, voire de pure forme.

2 - Les effets incertains des travaux des commissions en matière environnementale

475. Les commissions concernées se réunissent en amont de la tenue de toute assemblée délibérante. Bien que ce ne soit pas systématiquement explicitement prévu dans les règlements intérieurs, leurs travaux font l'objet de rapports qui sont soumis à l'assemblée. Ce rapport est lu par le président à l'ensemble des conseillers qui s'appuient sur son contenu pour justifier leur vote. Le rapport de présentation n'est que rarement lu en audience, mais la pratique est de le joindre au dossier du projet. En ce qui concerne les projets ou propositions de loi du pays, c'est d'ailleurs une exigence légale[660].

476. Les commissions intérieures n'étudient d'ailleurs pas exclusivement les projets et propositions soumis aux assemblées délibérantes. Elles peuvent être amenées à se

---

[656] Article 11 de la délibération n° 2019-130/APN du 28 juin 2019 portant règlement intérieur de l'assemblée de la province Nord.

[657] Articles 22 de la délibération du Congrès n° 009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, 15 de l'annexe 1 à la délibération n° 2018-07/API du 1er mars 2018 relative au règlement intérieur de l'Assemblée de province et 12 de la délibération n° 2019-130/APN du 28 juin 2019 portant règlement intérieur de l'assemblée de la province Nord.

[658] Article 12 de la délibération n° 2019-130/APN du 28 juin 2019 portant règlement intérieur de l'assemblée de la province Nord, 14 de l'annexe 1 à la délibération n° 2018-07/API du 1er mars 2018 relative au règlement intérieur de l'Assemblée de province et 10 de la délibération n° 01-89/APS du 19 juillet 1989 portant règlement intérieur de l'Assemblée de la province Sud.

[659] Article 12 de la délibération n° 01-89/APS du 19 juillet 1989 portant règlement intérieur de l'Assemblée de la province Sud.

[660] Article 102 de la loi organique susmentionnée.

prononcer aussi sur des projets de délibérations soumis au bureau d'une Assemblée de province[661].

477. Malgré tous les efforts en faveur de la bonne information des membres des commissions intérieures, d'expérience, il est délicat de garantir que tous ceux qui ont voté en faveur d'une disposition en aient pleinement mesuré toutes les implications à la fois administratives, sociologiques et écologiques. Ainsi, l'adoption du Code de l'environnement de la province Sud en mars 2009 avait été précédé de deux réunions de quatre et trois heures de la commission de l'environnement, les 11 février 2009 et 6 mars 2009. Au cours de ces sept heures, leur ont été présentées les dispositions relatives aux aires protégées, aux sites paysagers, à la protection des écosystèmes, aux espèces protégées, aux espèces envahissantes, à la récolte et à l'exploitation des ressources génétiques et biochimiques, à la chasse, à la pêche, aux défrichements, aux ICPE, à la lutte contre les feux de végétation, aux principes de droit de l'environnement, à l'évaluation environnementale et à la participation du public. Si attentifs et préalablement informés qu'ils puissent être, et quelle qu'ait été la sincérité et la qualité du dossier mis à leur disposition, il semble utopique que tous les enjeux de toutes ces dispositions aient réellement été mesurés par tous les conseillers.

478. Il semble par ailleurs que les élus, même membres de commissions « spécialisées » ne soient pas tous au fait des implications du terme de « développement durable ». Tous ne sont pas sensibilisés à la lourdeur de la tâche qui est la leur d'arbitrer, à la faveur des informations disponibles à ce jour, entre l'équilibre politique d'aujourd'hui et celui de demain. Tous ne sont pas, par exemple, formés ni informés sur les travaux menés par l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les objectifs de développement durables. Il semble impératif pourtant, dans un pays en construction, de s'appuyer sur les objectifs déterminés sur un mode participatif par 193 Etats de niveau de développement différents et conçus « *pour réaliser 3 accomplissements ambitieux au cours des [dix] prochaines années : mettre fin à l'extrême pauvreté, lutter contre les inégalités et l'injustice et régler le problème du changement climatique* **».** [662]

479. Outre les éléments fournis par l'administration et le cas échéant les membres des commissions aux élus décisionnaires, les textes, notamment environnementaux, doivent passer le crible de l'avis d'entités tierces, qui apportent un regard soit professionnel, soit scientifique, soit économique et social soit culturel et identitaire.

---

[661] Par exemple, les listes d'aménagements, ouvrages et travaux soumis études ou notices d'impact (articles 130-3 et 130-5 du Code de l'environnement de la province Sud) ou à enquête publique (article 142-1 du Code de l'environnement de la province Sud), les listes d'écosystèmes d'intérêt patrimonial (article 232-1 du Code de l'environnement de la province Sud), les listes d'espèces protégées (article 240-1 du Code de l'environnement de la province Sud), les zones, périodes et quotas de chasse (article 336-1 du Code de l'environnement de la province Sud), les listes d'ICPE à haut risque chronique (article 413-31 du Code de l'environnement de la province Sud) ou des modalités de gestion des déchets réglementés (article 422-39 du Code de l'environnement de la province Nord).

[662] Selon les termes utilisés dans la page https://www.unicef.fr/dossier/objectifs-de-developpement-durable-odd **consultée le 21 octobre 2019.**

Figure 7 : Les objectifs onusiens de développement durable.

Source : https://www.unicef.fr/dossier/objectifs-de-developpement-durable-odd © ONU

§ 2 - Les avis scientifiques, sociaux, économiques, identitaires, juridiques apportés par des tiers institutionnels

480. Dans un souci d'effectivité des dispositions environnementales adoptées localement, il est important qu'elles soient à leur place dans le système juridique national, mais surtout qu'elles soient cohérentes scientifiquement et acceptables par le public. C'est pourquoi, les normes envisagées peuvent être soumises, parallèlement aux instances décisionnaires élues, à des entités tierces à même de constater cette cohérence ou cette acceptabilité.

481. Pourtant, si certains avis sont obligatoires[663], ils ne sont jamais contraignants, qu'ils soient issus de consultations exigées par la loi organique (A) ou par des dispositions locales (B), à l'exception notable de ceux du Conseil des Mines.

A - Les instances consultatives appelées par la loi

482. La loi organique prévoit nombre de conseils et comités. Pour ce qui a trait aux lois du pays, la bride lâche de l'Etat n'impose, *a minima*, que le soutien du Conseil d'Etat voire du Conseil constitutionnel (1). D'autres instances locales mais prévues par le droit national peuvent s'exprimer plus spécifiquement en matière environnementale : le Conseil Economique, Social et désormais Environnemental de la Nouvelle-Calédonie (2). Trois autres traitent de domaines liés à l'environnement : le Comité Consultatif de l'Environnement[664] (3) mais aussi le Comité Consultatif des Mines[665] et le Conseil des Mines[666] (4). Leurs attributions sont affinées par le Congrès – à part celles du Conseil des Mines qui relève exclusivement de l'Etat.

1 - Les hautes cours administratives et constitutionnelle, experts juridiques nationaux de dispositions locales

483. Conformément aux dispositions de la loi organique, le Conseil d'Etat est systématiquement sollicité pour tout projet ou proposition de loi du pays[667]. Si cet avis doit être produit préalablement au vote du Congrès, il n'est pas prévu qu'il le lie. Le prestige de cette institution est cependant tel que ses recommandations devraient s'imposer naturellement. A cet égard, l'expression de « *partenariat fructueux qui est entretenu [entre le Congrès et] le Conseil d'Etat* »[668] semble heureuse. Néanmoins, plusieurs exemples trahissent la légèreté avec laquelle les institutions locales peuvent accueillir ses avis. Ainsi, parmi les cas explicites, la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces la loi du pays n°2010-09 du 27 juillet

[663] On distingue les consultations obligatoires, c'est-à-dire que la demande d'avis doit avoir été formulée, et facultatives. Les avis rendus peuvent être simples ou conformes, c'est-à-dire obliger l'auteur de la consultation à s'y conformer ou à renoncer au projet.
[664] Article 213 de la loi organique susmentionnée.
[665] Article 41 de la loi organique susmentionnée.
[666] Article 42 de la loi organique susmentionnée.
[667] Conformément aux dispositions de l'article 100 de la loi organique.
[668] Vidjaya TIROU, « L'assistance fructueuse du Conseil d'Etat dans le cadre de l'adoption des lois du pays », in Carine DAVID (dir.) *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie, Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2016, p.96.

2010 relatives à la protection, à la promotion et au soutien de l'emploi local contiennent des dispositions que le Conseil d'Etat avait appelé à reconsidérer[669].

484. Le recours au Conseil constitutionnel tant par voie d'action que d'exception, pourtant « *consubstantiel à la procédure législative* »[670] est pour sa part beaucoup plus ponctuel. Son intérêt en matière d'effectivité de la norme est pourtant fondamental, « *le contrôle de constitutionnalité de la loi [étant] venu pallier l'absence d'identité entre volonté des parlementaires et volonté populaire [renforcé par] le caractère divisé de la société calédonienne.* »[671] Bien que les questions prioritaires de constitutionnalité puissent désormais aussi concerner les lois du pays, on déplore une « *relativité inquiétante de la prise en compte de la règle constitutionnelle en Nouvelle-Calédonie, qui plus est avec l'assentiment de l'Etat. […] Cette tendance à considérer la règle constitutionnelle comme optionnelle est d'autant plus préoccupante dans un territoire en voie d'émancipation dans la mesure où elle instaure des précédents discutables qui pourraient se répéter et conduire à une dérive du fonctionnement démocratique des institutions et d'une remise en cause de l'état de droit en Nouvelle-Calédonie à moins qu'elle ne doive être interprétée comme un révélateur que l'émancipation est déjà bien amorcée…* »[672]

Ces considérations ne sont toutefois pas propres à la matière environnementale et à ses ramifications. Elles sont valides pour tout ce qui relève de la loi du pays.

485. Pour ce qui est du domaine réglementaire, il apparait que seuls les services juridiques internes à chaque administration vérifient *a priori* la validité de l'insertion juridique des actes réglementaires. Ceci ne pose pas d'écueil particulier à l'effectivité de ces normes. Elles restent soumises au contrôle de légalité par les services de l'Etat[673] et, comme tout acte réglementaire appartenant à l'ordre juridique français, au juge administratif. En outre, vu les spécificités locales en matière de répartition des compétences, des interventions particulières du juge administratif sont aussi prévues par la loi organique, soit en amont de l'adoption d'une norme, soit en aval[674].

Là encore, aucune spécificité environnementale n'est à relever.

486. A part les juridictions constitutionnelle et administratives, conformément à l'esprit de l'accord de Nouméa, aucun organe national n'est associé à l'élaboration des normes locales, y compris environnementales. Néanmoins, la loi organique comme les textes locaux prévoient des consultations en amont de l'adoption des normes ayant une dimension environnementale.

---

[669] A cet égard, lire notamment Carine DAVID, « L'incomplétude du contrôle de la loi du pays », in Carine DAVID (dir.) *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie, Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2016, p.107.
[670] *Ibid*, p.97.
[671] *Ibid*, p.98.
[672] Carine DAVID, *op. cit*.107.
[673] Article 204 de la loi organique susmentionnée.
[674] Articles 107, 205 et 206 de la loi organique susmentionnée.

2 - Le Conseil Economique, Social et Environnemental de la Nouvelle-Calédonie, la boîte à idées

487. Depuis 2013[675], le Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie est aussi Environnemental. Il comporte de ce fait, depuis 2016[676] des représentants des « associations qui concourent à la protection de l'environnement de la Nouvelle-Calédonie » et des « personnalités qualifiées représentatives de la protection de l'environnement de la Nouvelle-Calédonie »[677]. Parmi quarante-et-un conseillers, deux personnes représentent des associations dont les statuts indiquent qu'elles œuvrent à titre principal pour la protection de l'environnement : Ensemble pour la Planète et Zero Point Baseline.

488. A la différence du Conseil Economique, Social et Environnemental national, celui de Nouvelle-Calédonie n'est susceptible de rendre que des avis simples. En effet, aucune disposition ne lui accorde davantage de poids et, « *lorsque aucun texte ne précise la portée d'un avis, cet avis doit être réputé être un avis simple (CE 24 janv. 1919, Clauzel, Rec. CE, p. 68).* »[678]

489. Les demandes d'avis sont fréquentes. C'est assez naturel puisqu'elles sont obligatoires sur les projets et propositions de loi du pays et de délibération du Congrès à caractère économique, social ou environnemental. Elles sont en outre facultatives pour ceux des Assemblées de province, du Sénat coutumier ou du Gouvernement[679]. En 2018, pour ce qui a trait à l'environnement *stricto sensu*, on a compté trois avis de la commission de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la pêche, cinq avis et un vœu de la commission de l'environnement, des aménagements et des infrastructures et deux avis et un vœu de la commission des mines, de la métallurgie et des énergies[680].

490. Ces vœux et avis sont fondés sur les études bibliographiques, les convictions des conseillers et les éléments fournis par les personnes auditionnées.

491. Toutefois,

> *« Ce type d'avis est […] une simple formalité administrative (CE, sect., 9 déc. 1955, Tarboriech, Rec. CE, p. 582 ; 3 mai 1968, Muller, ibid., table p. 1000 ; 19 déc. 1969, Sté Socosat, ibid. p. 594 ; 13 juill. 1977, Sté de gestions foncières et d'études et dame de Farcy de Ponfarcy, ibid. p. 338 ; CE, sect., 7 nov. 1980, Min. Environnement c/ SCI Alvarado, ibid. p. 418, JCP 1981. II. 19530, concl. Labetoulle) et en aucun cas une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, ass., 2 avr. 2003, Gosset, RFD adm. 2003.767, concl. Chauvaux). […] Il*

---

[675] **Loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.**

[676] Arrêté n° 2016-725/GNC du 5 avril 2016 portant désignation de neuf personnalités qualifiées au Conseil Economique, Social et Environnemental de la Nouvelle-Calédonie et constatant la composition nominative dudit conseil et arrêté n° 2016-3400/GNC-Pr du 7 avril 2016 constatant la désignation des membres du Conseil Economique Social et Environnemental représentant les organismes désignés par les Assemblées de province.

[677] Article 153 de la loi organique susmentionnée.

[678] Pierre-Laurent FRIER, « Vice de procédure », in *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz , 2014, https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/CONT/RUB000094.

[679] Article 155 de la loi organique susmentionnée.

[680] D'après le rapport d'activité 2018 consulté sous https://cese.nc/sites/default/files/publications/files/2019-04/RA%202018_0.pdf le 21 octobre 2019.

n'y a en aucune manière partage de compétence entre l'autorité consultée et l'autorité consultante. Seule cette dernière détient l'intégralité de la décision. Celle-ci peut donc reprendre librement le contenu de l'avis (sans se considérer comme liée), être sensiblement différente (CE 4 avr. 1951, Pouzergues, Rec. CE, p. 759 ; 17 oct. 1956, Club des Jacobins, RD publ. 1957.175) ou radicalement contraire (CE 25 janv. 1939, Cne de Préfail, Rec. CE, p. 33 ; 27 oct. 1954, Sannet, ibid. p. 558 ; 9 nov. 1956, Jorret des Closières, RD publ. 1957.382). »[681]

492. En dépit du fait que la loi organique ne lui octroie que la compétence d'émettre des rapports et avis, le Conseil Economique, Social et Environnemental de la Nouvelle-Calédonie a pris l'initiative d'émettre aussi des vœux. Sans attendre d'être qualifié d'environnemental, il a d'ailleurs établi de nombreux vœux en la matière. Son investissement en la matière est remarquable et de nature à stimuler le dynamisme de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

493. Malgré le peu de contrainte qu'il est susceptible d'exercer, le Conseil Economique, Social et Environnemental de la Nouvelle-Calédonie a su donner l'impulsion indispensable à certaines politiques publiques environnementales par des vœux émis spontanément[682]. Ces autosaisines ne débouchent que rarement sur l'adoption rapide de nouvelles dispositions, elles contribuent néanmoins à faire mûrir des réflexions.

494. Conformément aux exigences de la loi organique, les rapports et avis du Conseil Economique, Social et Environnemental, mais aussi leurs vœux, sont rendus publics[683].

---

[681] Pierre-Laurent FRIER, « Vice de procédure », *op. cit*.

[682] Par exemple, les rapports et vœux n° 01/2018 du 12 septembre 2018 relative à la sécurisation des populations et des infrastructures face à l'érosion du littoral, n° 01/2017 du 11 octobre 2017 concernant l'autosaisine relative au gaspillage des productions agricoles (fruits et légumes), n° 07/2016 du 27 juin 2016 relatifs à la saisine concernant le projet de délibération relatif à l'application de la Convention de Washington (CITES) en Nouvelle-Calédonie, n° 04/2015 du 29 avril 2015 relatifs à l'autosaisine intitulée « La qualité de l'air en Nouvelle-Calédonie : un enjeu environnemental, sanitaire et réglementaire », n°06/2014 du 12 décembre 2014 quant à l'autosaisine portant sur la transition énergétique en Nouvelle-Calédonie, n° 05/2014 du 21 novembre 2014 concernant « l'avenir du tourisme en Nouvelle-Calédonie », n° 03/2014 du 28 août 2014 concernant l'autosaisine intitulée : « Les enjeux de la contribution au service public de l'électricité CSPE », n° 05/2013 du 8 novembre 2013 portant sur l'autosaisine intitulée « La pêche, une économie en devenir ? », n° 06/2012 du 14 décembre 2012 concernant l'autosaisine intitulée « les cycles de vie des appareils informatiques et électroniques », n° 03/2011 du 7 octobre 2011 relatif à l'utilisation des engrais et des pesticides ainsi qu'au développement de l'agriculture "bio" en Nouvelle-Calédonie, n° 03/2010 du 12 mars 2010 Mise en place d'une politique conséquente et ambitieuse de reforestation en Nouvelle-Calédonie, n° 07/2009 du 2 octobre 2009 - Les espèces nuisibles et envahissantes en Nouvelle-Calédonie, n° 02/2008 du 11 juillet 2008 relatif au développement des énergies renouvelables en Nouvelle-Calédonie, n° 01-/2002 du 12 avril 2002 concernant la protection et le contrôle aux frontières des produits importés d'origine animale et végétale.

[683] Ils sont publiés sur le site www.cese.nc et au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

3 - Le Comité Consultatif de l'Environnement, une instance focalisée sur les dispositions à vocation environnementale et agricole

495. La composition du Comité Consultatif de l'Environnement prévu par la loi organique[684], son fonctionnement et ses attributions sont fixés par délibération du Congrès[685].

496. Ce comité est « *obligatoirement consulté sur les projets ou propositions de loi du pays et de délibération du Congrès susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et le développement durable en Nouvelle-Calédonie* »[686]. Ce champ, étant donnée la nature transversale de l'environnement, peut être entendu très largement.

Le Congrès n'exclut pas lui-même une interprétation large, puisqu'il prévoit que ce comité est saisi pour les projets et propositions de lois du pays « *notamment, lorsqu'ils se rapportent : - à la réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt ; - à la réglementation des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive ; - à la réglementation relative à la gestion et à la préservation des ressources en eau douce et des milieux aquatiques d'eau douce ; - à la réglementation relative au traitement des déchets et à la qualité de l'air ; - à la réglementation concernant les moyens de production électrique ; - au schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie prévu à l'article 211 de la loi organique modifiée du 19 mars 1999 susvisée, ses évaluations quinquennales et ses mises à jour ; - au schéma de mise en valeur des richesses minières prévu à l'article 39 de cette même loi et ses mises à jour; - à la réglementation zoosanitaire et phytosanitaire.* »[687]

497. Pourtant, l'inventaire des avis publiés[688] indique que, s'ils sont donnés suite à des sollicitations émanant tant des provinces que du Congrès, ils ne portent que sur des projets

---

[684] Article 213 de la loi organique susmentionnée.

[685] Délibération modifiée du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement.

[686] Article 5 de la délibération modifiée du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement.

[687] Article 5 de la délibération modifiée du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement.

[688] Les avis du comité consultatif de l'environnement ne sont publiés au journal officiel que depuis 2013. Les avis rendus antérieurement ne sont donc pas pris en compte dans cette recherche. Ont été inventoriés les avis n° 01/2013 du 29 octobre 2013 du comité consultatif de l'environnement concernant le projet de délibération relatif aux installations de combustion d'une puissance supérieure à 50 MWth soumises à la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, n° 1/2015 du rendu par le comité consultatif de l'environnement en sa séance du 9 novembre 2015 sur le projet de délibération relatif au schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle- Calédonie, n° 2/2015 rendu par le comité consultatif de l'environnement en sa séance du 18 décembre 2015 sur le projet de délibération relatif au régime d'autorisation des usines hydrauliques, 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, n° 2/2016 du 18 mai 2016 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 11 mai 2016 sur le projet de délibération portant approbation du schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie, n° 3/2016 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 15 juin 2016 concernant le projet de délibération relatif à l'application de la Convention de Washington (CITES) en Nouvelle-Calédonie, n° 4/2016 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 8 juillet 2016 sur l'avant-projet de loi du pays instituant le titre IV du livre

ou propositions non pas « *susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et le développement durable en Nouvelle-Calédonie* » mais ayant spécifiquement vocation à protéger l'environnement ou à prévenir des pollutions ou bien concernant les affaires vétérinaires ou rurales. Les collectivités sous-exploitent ce comité par rapport à sa vocation affichée.

498. Il serait possible de la part du Congrès et des provinces, et cohérent avec la délibération de 2006, de mobiliser le Comité Consultatif de l'Environnement sur des projets et propositions de nature urbanistique, fiscale, civile, commerciale, domaniale, budgétaire ou sanitaire par exemple. Cela lui permettrait réellement d'assumer sa fonction de « *conseiller la Nouvelle-Calédonie et les collectivités territoriales en matière de développement durable et d'environnement, de proposer des mesures de protection ou de préservation de l'environnement.* »[689]

Auquel cas, il faudrait lui donner les moyens matériels de s'autosaisir[690] et de traiter un nombre plus important de saisines.

II de la partie législative du Code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie (profession de vétérinaire), n° 5/2016 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 8 juillet 2016 sur l'avant-projet de loi du pays modifiant le titre IV du livre Ier et le titre VI du livre III de la partie V de la partie législative du Code de la santé publique de la Nouvelle-Calédonie (produits de santé vétérinaires), n° 6/2016 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 8 juillet 2016 sur l'avant-projet de loi du pays instituant le chapitre II du titre V du livre II de la partie législative du Code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie (produits phytopharmaceutiques), n° 7/2016 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 8 juillet 2016 sur le projet de délibération modifiant la délibération n° 50/CP du 20 avril 2011 relative à la politique des pêches de la Nouvelle-Calédonie, n° 8/2016 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 25 octobre 2016 sur la proposition de délibération relative à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant et, en complément, la proposition de résolution sollicitant l'homologation des peines, n° 9/2016 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 2 décembre 2016 sur le projet de délibération portant création d'un établissement public administratif dénommé « Agence calédonienne de l'énergie », n° 1/2017 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 19 avril 2017 sur le projet de délibération relative au titre II du livre IV du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté portant sur la gestion des déchets, n° 1/2018 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 19 avril 2018 sur la proposition de délibération relative au titre I du livre II du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté portant sur la protection des espaces natures et des intérêts culturels associés, n° 2/2018 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 19 avril 2018 sur la proposition de délibération relative au titre I du livre III du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté portant sur l'utilisation des ressources génétiques, n° 3/2018 CCE du 29 mai 2018 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 29 mai 2018 sur le projet de délibération portant modification du Code de l'environnement de la province Nord, relative aux ressources biologiques, génétiques et biochimiques, n° 4/2018 rendu par le comité consultatif de l'environnement, par voie de consultation écrite en date du 16 octobre 2018, sur le projet de délibération modifiant la délibération n° 61/CP du 30 mars 2017, instituant le chapitre II du titre V du livre II de la partie réglementaire du Code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie (les produits phytopharmaceutiques), n° 5/2018 CCE du 19 octobre 2018 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 19 octobre 2018 sur la proposition de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques.

[689] Article 4 de la délibération du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement.

[690] Conformément à ce que prévoit l'article 5 de la délibération modifiée du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement.

499. Cette vocation est aussi soulignée par sa composition. Les membres permanents, outre les représentants de l'Etat, du Gouvernement, des provinces et des communes[691], comptent aussi des représentants du Sénat coutumier, d'associations environnementales et de défense des consommateurs ainsi que l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie[692]. Ceux-ci sont réputés avoir un point de vue sur la prise en compte de la dimension environnementale dans les divers projets et propositions qui leur seront soumis.

Ces membres permanents bénéficient d'ailleurs du soutien « *d'un conseil scientifique composé des membres suivants, en tant que de besoin : - l'institut agronomique calédonien ; - l'institut de recherche pour le développement ; - l'université de la Nouvelle-Calédonie ; - le centre national de recherche scientifique ; - l'institut Pasteur ; - le bureau de recherche géologique et minière ; - l'institut français de recherche et d'exploitation de la mer.* »[693]

De surcroît, peuvent être invités « *à participer à chaque séance du comité, à titre consultatif, les représentants des chambres consulaires et les représentants des aires coutumières de la Nouvelle-Calédonie intéressés, le cas échéant, par l'ordre du jour de la séance. Le président invite également, en tant que de besoin ou à la demande de la majorité des membres du comité, tout organisme, toute personne morale ou physique qualifiés, susceptibles d'apporter leur concours aux travaux du comité* ».[694]

On s'éloigne là de la composition du Conseil Economique, Social et Environnemental de Nouvelle-Calédonie, qui se veut un lieu de démocratie privilégié mais dépourvu d'expertise scientifique *per se*.

500. Ce comité a été pensé comme un lieu de débats non seulement d'institutions et de praticiens ou d'usagers reconnus mais aussi de scientifiques ayant vocation à s'exprimer sur la prise en compte de la dimension environnementale des politiques publiques et notamment des normes juridiques adoptées localement. Il n'en revêt cependant pas l'étoffe. Il serait extrêmement bénéfique à l'effectivité du droit de l'environnement néo-calédonien qu'une instance telle que le Comité Consultatif de l'Environnement acquière une telle dimension et alimente réellement la réflexion sur tous les projets et propositions « *susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et le développement durable en Nouvelle-Calédonie* ». Il pourrait utilement être saisi de tout projet ou proposition de dispositions ayant une incidence environnementale.

4 - Le Conseil des Mines et le Comité Consultatif des Mines

501. Deux dernières entités à vocation spécifique sont susceptibles de peser dans l'élaboration des dispositions environnementales en Nouvelle-Calédonie : le Comité Consultatif des Mines et le conseil des Mines.

---

691 Conformément à l'article 213 de la loi organique susmentionnée.

692 Article 1er de la délibération du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement.

693 Article 1er de la délibération du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement.

694 Article 1er de la délibération du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement.

Fidèlement à l'histoire minière et métallurgique de la Nouvelle-Calédonie depuis 1877, le Comité Consultatif des Mines existe sans discontinuité depuis les années 1920[695]. Celui que prévoit la loi organique a été immédiatement encadré par une délibération du Congrès[696].

502. A la différence du Comité Consultatif de l'Environnement, il est d'emblée pensé comme un lieu d'échange non seulement entre Etat, Nouvelle-Calédonie, provinces et communes mais aussi en y associant le Sénat coutumier, des organisations professionnelles et syndicales et une association de protection de l'environnement[697]. C'est au Conseil des Mines qu'il revient de réunir exclusivement le président du Gouvernement, les présidents des Assemblées de province et le haut-commissaire[698].

Conseil et comité ont à connaître des projets ou propositions lorsqu'ils sont relatifs aux hydrocarbures, au nickel, au chrome, au cobalt ou aux éléments des terres rares. S'ils concernent la procédure d'autorisation des investissements directs étrangers, ils ne relèvent toutefois que du Conseil des Mines. La procédure est alors beaucoup plus confidentielle.

503. Les avis du Comité Consultatif des Mines ne sont pas publics[699]. Ceux du Conseil des Mines, si le fait qu'ils soient favorable ou non est mentionné à de nombreuses reprises[700], ne sont pas publiés en tant que tels au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie. Il n'a pas été possible de déterminer, au vu des données publiques, si les avis du Conseil des Mines sont remis *in extenso* aux élus ou bien s'ils n'en savent que la conclusion - favorable ou non.

Si les avis du conseil consultatif des mines servent en effet à étayer les choix des élus, ceux du Conseil des Mines sont conformes lorsqu'ils s'adressent aux provinces. Aucune latitude n'est laissée aux assemblées provinciales en la matière.

504. Très classiquement, cependant, il semble qu'une meilleure transparence des avis rendus par ces deux entités contribuerait à une meilleure réception des normes qui en sont issues par le public, usager du patrimoine naturel souvent impacté par les décisions relatives à la mine. Cela correspondrait mieux aux aspirations actuelles de la société.

505. De façon générale, il est parfois précisé que les commissions intérieures ne peuvent être saisies « *avant que les instances consultatives devant être obligatoirement saisies sur le projet ou la proposition concerné n'aient rendu leur avis* »[701]. Cela va de soi dans toutes

---

[695] Le décret du 28 aout 1927 relatif au comité consultatif des mines est mentionné à l'arrêté n°59/479CG fixant le mode de fonctionnement du comité consultatif des mines. Le décret n°90-813 du 10 septembre 1990 relatif au comité consultatif des mines en Nouvelle-Calédonie institué par l'article 90 de la loi n°88-1028 du 9 novembre 1988 lui assigne comme objectif premier la fixation et le mode de perception des redevances, droits et taxes touchant l'industrie minière et métallurgique, mais aussi toute mesure l'intérêt général intéressant l'industrie minière et métallurgique.

[696] Délibération n°064 du 27 janvier 2000 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité consultatif des mines. Le comité consultatif de l'environnement, prévu par la même loi organique, n'a été encadré qu'en 2006.

[697] Article 41 de la loi organique susmentionnée.

[698] Article 42 de la loi organique susmentionnée.

[699] Article 2 de la délibération n°064 du 27 janvier 2000 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité consultatif des mines.

[700] Car cela conditionne la procédure d'adoption des projets et propositions, conformément à l'article 42 de la loi organique susmentionnée.

[701] Article 9 de la délibération n° 01-89/APS du 19 juillet 1989 portant règlement intérieur de l'Assemblée de la province Sud.

les assemblées locales qui assument des compétences réglementaires aux niveaux des provinces ou de la Nouvelle-Calédonie.

506. Cela donne pleinement sens à ces consultations, abondantes en matière environnementales, en en faisant un levier de bonne information des élus. Ceux-ci, qui ne sont pas tous choisis pour leur expertise environnementale ou en matière de développement durable, peuvent nourrir leur réflexion des points soulevés dans les différents avis qui leur sont communiqués dans le dossier qui étaye chaque projet ou proposition. D'ailleurs, les élus locaux eux-mêmes ont voté la nécessité d'autres avis complémentaires. Ainsi, les Codes de l'environnement des trois provinces ont créé des instances propres à alimenter spécifiquement les réflexions des décisionnaires en matière environnementale.

B - Les consultations d'initiatives locales

507. Parallèlement aux consultations rendues obligatoires par la loi organique, d'autres consultations peuvent être menées, commandées par un texte local. Le Congrès n'a pas créé en soi d'organe consultatif environnemental, il a décrit ceux que la loi organique prévoyait. Ces organes, et notamment le Conseil Consultatif de l'Environnement, sont aptes à se prononcer sur les projets réglementaires provinciaux si les provinces décident de le solliciter.

508. Les provinces font un usage varié de ce comité, comme le révèle l'inventaire des avis publiés depuis 2013[702]. Cela se justifie par le fait que chaque province, Iles loyauté (1), Nord (2) et Sud (3) a aussi développé son propre système de consultation.

1 - Les consultations institutionnelles en province des Iles Loyauté, marque d'humilité et de partage

509. La province des Iles Loyauté a sollicité le Conseil Consultatif de l'Environnement pour toutes ses dispositions de portée générale, notamment l'adoption de chaque partie successive de son Code de l'environnement. Ajouté au fait qu'elle a aussi créé diverses

[702] Les avis du comité consultatif de l'environnement ne sont publiés au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie que depuis 2013. Les avis rendus antérieurement ne sont donc pas pris en compte dans cette liste. Ont été inventoriés comme avis rendus sur des projets adoptés par les provinces : les avis n° 01/2013 du 29 octobre 2013 du comité consultatif de l'environnement concernant le projet de délibération relatif aux installations de combustion d'une puissance supérieure à 50 MWth soumises à la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, consultation sollicitée par le Gouvernement pour un projet adopté par le bureau de l'Assemblée de province Sud mais porté par la DIMENC, 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, n° 1/2017 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 19 avril 2017 sur le projet de délibération relative au titre II du livre IV du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté portant sur la gestion des déchets, n° 1/2018 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 19 avril 2018 sur la proposition de délibération relative au titre I du livre II du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté portant sur la protection des espaces natures et des intérêts culturels associés, n° 2/2018 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 19 avril 2018 sur la proposition de délibération relative au titre I du livre III du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté portant sur l'utilisation des ressources génétiques, n° 3/2018 CCE du 29 mai 2018 rendu par le comité consultatif de l'environnement en séance du 29 mai 2018 sur le projet de délibération portant modification du Code de l'environnement de la province Nord, relative aux ressources biologiques, génétiques et biochimiques.

entités consultatives à l'échelle provinciale, cela traduit la volonté de transparence de cette province et son soin à entendre toutes les entités pertinentes pour ce qui a trait à l'élaboration de ses dispositions environnementales, toutes récentes.

510. Il n'est pas prévu dans le Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté de solliciter le Sénat coutumier préalablement à l'adoption de normes environnementales. Néanmoins, l'allégeance de la province des Iles aux règles coutumières est marquée notamment par le fait qu'elle vise, dans la délibération portant adoption de son Code de l'environnement[703], la délibération n° 06-2014/SC du 15 juillet 2014 constatant la proclamation et portant adoption de la Charte du peuple kanak fixant le Socle commun des valeurs et principes fondamentaux de la civilisation kanak. Les échanges avec le Sénat coutumier aux fins de détermination de la norme environnementale la plus appropriée, bien que n'étant pas exigé juridiquement ni visés dans les textes, sont nourris. Ils ont d'ailleurs été à l'origine du préambule porté en exergue du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

511. Le fonctionnement du comité pour la protection de l'environnement de la province des Iles Loyauté[704] assied aussi la légitimité coutumière. Sa présidence tournante en est assurée alternativement par chacune des trois aires coutumières, et non pas par la province. Il n'a cependant encore jamais été convoqué.

512. Chargé d'une « mission de conseil et d'expertise », il propose aux instances provinciales les mesures et les actions propres à sauvegarder ou à améliorer le milieu naturel et assurer un développement durable aux îles Loyauté. Il connait quatre collèges : un provincial, qui associe aussi les maires, un coutumier réunissant les coutumiers des trois aires des Iles Loyauté et du Sénat, un scientifique regroupant 4 instituts de recherche locaux ou implantés localement et un de la société civile. Ce dernier ne comporte que des entités à vocation environnementales : un groupement de droit privé local et trois associations dont le comité de gestion du site classé au patrimoine de l'UNESCO[705].

Cela permet d'adosser ses choix à des avis débattus à la fois sur les plans politiques, coutumiers, scientifiques et associatifs, de façon d'autant plus étayée que l'avis n'est pas simplement favorable ou défavorable. Le président de l'assemblée reçoit « *l'ensemble des remarques émises par les membres des différents collèges, accompagné de son avis circonstancié.* » Ceci contribue à la bonne effectivité des dispositions environnementales adoptées par la province des Iles Loyauté.

513. En outre, la province des Iles Loyauté s'est dotée d'une commission des sites et monuments historiques mais son champ est bien plus restreint : il concourt à « *l'instruction des dossiers relatifs au classement des sites et monuments historiques »*[706].

514. Enfin, la province des Iles Loyauté précise que toute association agréée de protection de l'environnement enregistrée en Nouvelle- Calédonie peut être consultée par le président de la province pour toute question entrant dans son objet[707]. Cela souligne l'intention de

[703] Délibération n° 2016-13/API du 6 avril 2016 portant adoption du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté.
[704] Articles 123-1 et suivants du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[705] Article 123-3 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[706] Articles 122-1 et suivants du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[707] Article 124-1 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

travailler de concert avec les partenaires associatifs et affermit de fait l'effectivité de ses dispositions environnementales.

A part l'avis des conseils municipaux intéressés pour l'octroi d'autorisation d'installations classées[708] et des commissions d'agrément spécifiquement établies pour accompagner la gestion des déchets réglementés dans le cadre de la responsabilité élargie du producteur[709], la réglementation provinciale des Iles Loyauté ne prévoit pas d'autre consultation d'institutions tierces à la province.

2 - Les consultations institutionnelles en province Nord, une vision pragmatique

515. La province Nord a sollicité le Comité Consultatif de l'Environnement une seule fois depuis 2013[710], sur son projet relatif à l'accès et au partage des bénéfices retirés des ressources génétiques, biologiques et biochimiques. Ceci fait particulièrement sens car ce projet doit être, plus que tout autre, pensé à l'échelle pays. En effet, il impose des réflexions en matière de savoirs traditionnels associés, du ressort de la Nouvelle-Calédonie. En outre, les infractions commencées dans une province étant susceptibles d'être continuées n'importe où sur la planète, tous les échelons juridiques du droit provincial au droit international doivent être soigneusement arrangés.

Elle l'avait aussi mobilisé le 23 octobre 2008 dans la perspective de l'adoption de son Code de l'environnement.

516. Elle a, parallèlement, mis en place une commission provinciale du patrimoine[711], a la dimension à la fois culturelle, coutumière et environnementale au sens plus strict. Y sont représentés les commissions provinciales de la culture, de l'aménagement et du foncier puis de l'environnement ainsi que de la commune concernée, l'agence de développement de la culture kanak et le Sénat coutumier.

Cette commission est donc une entité originale, composée à la fois d'élus provinciaux[712] réputés avoir une représentativité particulière en matière de culture, d'aménagement et d'environnement au sens plus strict et municipaux réputés au fait des préoccupations de proximité, d'un Sénateur coutumier désigné selon les usages reconnus par la coutume [713] et d'un établissement public d'Etat spécialisé dans le développement de la culture kanak. Elle ne compte pas de représentant de la société civile ni d'association ni d'institut de recherche scientifique. C'est un espace de dialogue de haut niveau qui reste majoritairement composée de personnes ayant une légitimité électorale ou coutumière. L'intention est là de travailler le consensus politique autour du projet et non pas son fondement écologique.

517. Elle « *émet un avis sur toute demande ou proposition inscrite à l'ordre du jour de la commission convoquée régulièrement par le président* », ce qui lui octroie un champ d'action

---

[708] Article 412-1 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

[709] Article 422-18 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, symétrique en cela aux articles 412-10 du Code de l'environnement de la province Nord et 422-4 du Code de l'environnement de la province Sud, puisque ces réglementations se rejoignent à l'échelle pays.

[710] Au vu des avis publiés au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

[711] Article 131-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord, modifiés par la délibération n° 2012-81/APN du 29 février 2012 portant modification de la délibération n° 2008-306/APN du 24 octobre 2008 relative au Code l'environnement de la province Nord.

[712] Elus conformément aux dispositions de l'article 188 de la loi organique susmentionnée.

[713] Conformément à l'article 137 de la loi organique susmentionnée.

extrêmement vaste. Ses avis ne sont néanmoins pas publiés et ne sont pas visés dans les diverses délibérations créant ou modifiant le Code de l'environnement de la province Nord. Il n'est donc pas déterminé à quelle cadence elle est effectivement sollicitée.

518. Plus spécifiquement, la province Nord s'interdit par exemple de procéder sans l'aval du conseil coutumier de l'aire dans laquelle sera pêché l'animal lorsqu'il s'agit d'accorder des dérogation pour la pêche coutumière de tortues[714], sans avis de l'autorité compétente en matière de sécurité de la circulation maritime pour l'implantation d'ancrages ou de constructions à caractère permanent dans ses eaux territoriales et intérieures[715]ou sans avis de la commune concernée pour l'autorisation d'installation classée[716].

519. Les consultations formelles de la province Nord sont donc éminemment pragmatiques. Pour autant, alors qu'il semble acté pour les autres provinces et la Nouvelle-Calédonie que l'assise scientifique des dispositions environnementales doit être robuste, elle ne s'est pas dotée d'un comité extérieur apte à la vérifier.

3 - Les consultations institutionnelles en province Sud, une démarche centralisatrice

520. La province Sud n'a jamais sollicité le Comité Consultatif de l'Environnement depuis 2013, bien qu'elle l'ait fait le 3 mars 2009 préalablement à l'adoption de son Code de l'environnement.

521. Cela s'explique par le fait qu'elle a créé elle aussi son propre comité pour la protection de l'environnement, doté de pouvoirs consultatif et de proposition quant aux mesures et actions propres à sauvegarder ou à améliorer le milieu naturel[717].

522. Ce comité ne connait qu'un collège. Il réunit des représentants de la commission de l'environnement de la province Sud, du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et du Sénat coutumier et peut en outre associer à ses travaux les membres d'un comité analogue d'une autre collectivité si une harmonisation de certaines actions paraît souhaitable. Ceci implique une volonté de dépasser l'échelle strictement provinciale dans l'élaboration du droit de l'environnement. Néanmoins, à cette fin, il est surprenant de ne pas justement mobiliser le Comité Consultatif de l'Environnement œuvrant à l'échelle pays plutôt que de solliciter des acteurs extérieurs au strict territoire provincial dans une entité provinciale.

La présence de représentants du Sénat coutumier et la possibilité d'associer aussi les aires coutumières marque la reconnaissance du patrimoine naturel comme élément fondamental de l'identité et de la culture kanak, qui ne se trouve pourtant que parcimonieusement dans le Code de l'environnement de la province Sud.

Participent également le conservatoire des espaces naturels de la Nouvelle-Calédonie, groupement d'intérêt public de coopération entre partenaires publics et privés dédiée aux milieux naturels néo-calédoniens, ainsi que les associations Scal'air, en charge de la surveillance de la qualité de l'air, et « Œil » en charge du suivi de la qualité environnementale. Ils ont vraisemblablement vocation à éclairer le comité sur la situation environnementale qu'ils mesurent. Les cinq associations environnementales font part, quant à elles, des

[714] Article 252-4 du Code de l'environnement de la province Nord.
[715] Article 341-14 du Code de l'environnement de la province Nord, symétrique en cela à l'article 341-13 du Code de la province Sud, pour d'évidentes raisons de sécurité.
[716] Articles 412-18 et 413-7 du Code de l'environnement de la province Nord.
[717] Articles 121-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

aspirations de la société civile en matière de protection du patrimoine naturel quand les trois instituts de recherche répercutent leurs données scientifiques. Le comité peut en outre associer à ses travaux toute personne dont l'avis lui paraît utile en raison de sa compétence ou de sa représentativité.

523. Ce comité permet aux réglementations provinciales environnementales de bénéficier d'un regard croisé mettant en avant la situation de l'environnement et sa perception. Cette prévalence du fondement écologique de la norme environnementale est soulignée par le fait que la province Sud a aussi établi un Conseil scientifique provincial du patrimoine naturel[718].

524. Ce dernier est notamment sollicité pour les projets réglementaires visant à la préservation de la biodiversité. Il permet de renforcer la pertinence écologique de ces réglementations, ce qui est favorable à leur effectivité.

525. Aucune instance plus ouvertement politique et culturelle, comparable au comité du même nom de province des Iles Loyauté ou à la commission provinciale du patrimoine de province Nord ne figure dans l'arsenal des institutions environnementales provinciales au Sud. Cela peut nuire à l'effectivité de ses dispositions environnementales, dont dépend notamment leur acceptabilité par leur public.

Néanmoins, la province Sud prévoit à de nombreuses reprises que ses décisions ne puissent être prises qu'après avis, notamment, des communes concernées, du Sénat coutumier, des aires coutumières ou des comités de gestion des zones inscrites au patrimoine mondial de l'humanité[719]. Ponctuelles, ces consultations manifestent tout de même une volonté de s'assurer de la perception de différents partenaires institutionnels sur leurs projets.

526. Enfin, une pratique[720] de consultations par courrier ou de réunions préparatoires avec des entités tierces est aussi une marque d'intérêt pour leurs points de vue. Ces consultations concernent en général les chambres consulaires, le syndicat des industries minières et les associations environnementales. Cette pratique, qui favorise l'effectivité des normes en en vérifiant l'acceptabilité, doit pourtant être mise en œuvre avec circonspection. En effet, elle est susceptible de biaiser sans grande transparence certaines vertus du texte qui auraient été proposées par d'autres partenaires. En outre,

> « *la sollicitation d'avis spontanés peut être interdite lorsqu'elle risque de compromettre l'impartialité de la décision (CE 19 mai 1993, Waendendries, Rec. CE , p. 158 : pour un avis sollicité auprès de l'ordre des architectes, alors qu'était en cause une décision relative aux qualifications professionnelles en ce domaine ; CE 30 juin 1997, Cornebois, req. n° 127241, Rec. CE, table p. 897).* »[721]

527. L'ensemble de ces éléments de maturation des normes et de bonne information des élus, bien que perfectible, concourt à l'effectivité des dispositions environnementales locales en Nouvelle-Calédonie. Rien ne se distingue cependant de ce qui se ferait n'importe où ailleurs. Il est pourtant une spécificité néo-calédonienne en matière de droit de l'environnement qui mériterait probablement d'être davantage prise en compte dans l'élaboration du droit local :

---

[718] Articles 124-1 et suivant du Code de l'environnement de la province Sud.

[719] Par exemple, aux articles 211-3, 211-4, 220-3 du Code de l'environnement de la province Sud

[720] Connue en tant que chargé de mission pour le Code de l'environnement de la province Sud de 2007 à 2016.

[721] Pierre-Laurent FRIER, « Vice de procédure », *op. cit*.

la dimension culturelle voire identitaire de certains éléments du patrimoine naturel. Certes, la participation des coutumiers dans les divers processus de consultation permet de faire entendre leur point de vue. Néanmoins, la considération accordée par ce biais, hétérogène, ne fait pas obligatoirement de la Coutume un contributeur significatif à la norme. Or, l'effectivité du droit commun pourrait être améliorée en en affermissant la légitimité intrinsèque, en l'adossant aux expertises d'usage du public et aux règles coutumières déjà en vigueur.

Conclusion du chapitre

528. Des principes de droit de l'environnement, transversaux, pourraient relever de la loi du pays, ce qui garantirait une homogénéité de l'esprit des normes. Les décliner par des actes réglementaires, au niveau de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces, permettrait de ne pas bouleverser la répartition des compétences actuelles et de bénéficier des avantages de la proximité avec les administrés. Une telle architecture serait vertueuse en ce qu'elle faciliterait la cohérence, la lisibilité et l'effectivité des dispositions, conjuguant une vision « Pays » et une approche de proximité.

La transition vers ce nouvel équilibre tourmenterait néanmoins les administrations concernées. Les provinces verraient probablement d'un drôle d'œil une ingérence explicite de la Nouvelle-Calédonie dans leurs affaires hypocritement intérieures. La Nouvelle-Calédonie pourrait être empruntée d'afficher une telle responsabilité, bien qu'elle en assume déjà de multiples fragments. Une réelle volonté politique en ce sens, toutefois, rendrait possible que les quatre collectivités concernées dialoguent jusqu'à obtenir un résultat harmonieux.

529. Au niveau institutionnel, le Comité Consultatif de l'Environnement pourrait, conformément à ses missions réglementaires, s'affirmer comme un espace de dialogue favorisant la conquête d'un droit de l'environnement rationnalisé, partagé, réfléchi, plus effectif.

530. Au niveau juridique, un autre levier pourrait aussi contribuer à améliorer l'effectivité des dispositions en faveur du patrimoine naturel. Il consiste à ajuster, au sein de chaque collectivité, leur procédure d'adoption à leurs effets sur l'environnement et les personnes. Si, en droit national, les autorités législatives, réglementaires et administratives sont clairement distinctes, il n'en est en effet pas de même localement. En matière environnementale, localement, les dispositions sont de nature réglementaire ou législative selon un critère purement matériel, et l'autorité administrative est le président de l'Assemblée de province ou le Gouvernement. Chaque collectivité, idéalement de concert avec ses pairs, doit donc s'attacher à structurer ses décisions ayant une incidence environnementale, à l'aune de la technicité propre à chacune et de la légitimité démocratique et de la réactivité nécessaires.

531. Enfin, un tour d'horizon des modalités de concertation institutionnelles propres à chaque collectivité lorsqu'elle apporte sa pierre à l'édifice du droit de l'environnement local fait ressortir quelques évidences.

En premier lieu, ces concertations sont toujours opportunes en ce qu'elles contribuent à vérifier en amont, par des canaux institutionnels, le bien–fondé écologique et la pertinence des normes envisagées. Le fait que chaque collectivité ait un système propre doit stimuler leur créativité pour asseoir la performance de leur procédure. Pourtant, cela nuit à la cohérence d'ensemble du droit de l'environnement local. Une instance de coordination efficace apporterait une importante contribution à en faire un droit plus complet et plus utile.

En outre, ces concertations sont toutes strictement cantonnées aux textes qui ont une volonté environnementale affichée. Or, un développement durable ne s'obtient pas en déconnectant le droit de l'environnement des autres branches du droit et, plus généralement, par des politiques environnementales qui ignorent les autres politiques publiques. Il devient nécessaire d'intégrer les considérations de durabilité, et plus précisément de pérennité du patrimoine naturel, à l'ensemble des décisions publiques.

Conclusion du titre

532. L'édifice actuel des normes juridiques concourant à la pérennité du patrimoine naturel est déjà conséquent. A l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, il semble cependant plus construit de bric et de broc que conçu comme un bloc robuste capable de surmonter les aléas tant politiques qu'écologiques ou climatiques en perspective. Filant la métaphore introductive du verbe et du droit, on pourrait constater que le droit local de l'environnement est un cadavre exquis. C'est en effet un assemblage plus ou moins heureux, plus ou moins logique, d'intentions formulées isolément.

533. Il apparait d'emblée que la dimension environnementale du droit - et plus généralement des politiques publiques locales - ne soit perçue que lorsqu'est affichée une intention écologique. Or, toute politique publique a plus ou moins directement et plus ou moins lourdement une incidence sur le patrimoine naturel. Il ne peut être envisagé de construire un droit local cohérent et qui s'inscrive dans la perspective de pérennité du patrimoine naturel tant que cette réalité n'est pas assumée.

En outre, il se vérifie localement comme au niveau national que toutes les collectivités publiques *« ont intérêt à harmoniser l'exercice de leurs compétences, voire à les exercer en commun, pour mieux le protéger, soit en se concertant, soit en coopérant dans un cadre contractuel ou institutionnel, même lorsque la loi ou la jurisprudence répartissent clairement les rôles et que tout accord conventionnel n'est pas autorisé.* »[722] Cela semble d'autant plus accessible en Nouvelle-Calédonie que les acteurs sont moins nombreux : la Nouvelle-Calédonie, les provinces et le Sénat coutumier pourraient à eux cinq résoudre cette équation à trois inconnues. Un organe tiers, par exemple le Comité Consultatif de l'Environnement, pourrait devenir un lieu d'échange et de débat vers l'impulsion d'une politique environnementale transversale et assumée à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie.

534. Non seulement des objectifs globaux pourraient-ils ainsi être partagés, mais aussi des bonnes pratiques en matière de concertation pourraient être mutualisées.

Structurée en amont, fluidifiée au fil des diverses évolutions des normes « primaires » environnementales, la concertation institutionnelle serait en outre opportunément articulée avec le développement de la culture du partage des informations environnementales détenues par chaque administration.

Cette concertation institutionnelle environnementale, poursuivant un objectif transcendant, peut se surpasser. Elle peut favoriser un système qui aille au-delà de la bonne information des élus quant aux effets prévisibles de leur intention juridique déjà assumée. Un nouvel équilibre, fondé sur le consensus cher aux Océaniens, permettrait de réorienter voire de remettre en cause les choix initialement envisagés du fait d'avis tiers.

Cela serait heureusement adossé à un changement de paradigme, où le droit de l'environnement serait le fruit d'une collaboration avec d'autres légitimités que celles des urnes. Cela favoriserait encore davantage l'effectivité des dispositions en faveur de la pérennité du patrimoine naturel en les ancrant à d'autres perceptions.

---

[722] Vincent DE BRIANT, « La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n°HS, p.29, http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5961.

Titre 2 - La nécessaire ouverture des normes environnementales locales à d'autres légitimités que celle de la stricte démocratie représentative

« *Il est contraire à l'étiquette de bâiller en présence d'un roi, lui dit le monarque. Je te l'interdis.*

- Je ne peux pas m'en empêcher, répondit le petit prince tout confus. J'ai fait un long voyage et je n'ai pas dormi...

- Alors, lui dit le roi, je t'ordonne de bâiller. Je n'ai vu personne bâiller depuis des années. Les bâillements sont pour moi des curiosités. Allons! Bâille encore. C'est un ordre.

- Ça m'intimide... je ne peux plus... fit le petit prince tout rougissant.

- Hum! Hum! répondit le roi. Alors je... je t'ordonne tantôt de bâiller et tantôt de...

Il bredouillait un peu et paraissait vexé ».

Antoine de SAINT-EXUPERY

535. Dans la perspective de favoriser l'effectivité du droit de l'environnement local, il est indispensable de questionner les fondamentaux du système d'élaboration des normes juridiques environnementales. En effet, au niveau national, il a pu être constaté que,

> *« en dépit [d'] aménagements périphériques, le droit traduit au fond un choix de civilisation et de développement néo-libéral qui s'accommode mal d'autres conceptions et notamment de celles des autochtones. Il présente ainsi les caractéristiques d'un droit relativement autoritaire qui laisse peu de place à l'expression et à la mise en valeur d'une pensée pluraliste de l'avenir des sociétés et du monde. Dans le domaine du développement durable, il en résulte un constat pessimiste pour certains qui se demandent « si la conception moderne du pouvoir et les moyens modernes d'exercice du pouvoir – idéologiques, institutionnels, techniques – laissent une possibilité quelconque à l'existence d'un rapport du global au local qui ne soit pas de domination absolue » (V. de la BROSSE, Difficulté, intérêt, nécessité d'une démarche comparative dans la perspective du développement durable, NSS, n° 1, 1997, p. 49) »* [723].

536. Dans un tel schéma, la coercition est l'argument phare de l'autorité en faveur de l'effectivité du droit de l'environnement, qui relève là plutôt de la « *force injuste de la loi* »[724]. Or, d'autres pistes méritent d'être explorées.

---

[723] Lucile STAHL, *Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer,* Thèse, de l'université Jean Moulin Lyon 3, 2009, p.229.

[724] Pour reprendre les propos engagés de François Mitterrand, lors d'une émission télévisée en décembre 1984, à propos de la Nouvelle-Calédonie alors secouée par les Evènements : « *Ce n'est pas sous mon septennat, ce n'est pas sous mon autorité que les Gouvernements de la République iront accroître l'injustice, soumettre des populations par la force, ou bien par la* ***force injuste de la loi****, bref, par l'oppression, par la tyrannie.* »

En Nouvelle-Calédonie, les institutions sont conçues pour, justement, permettre de disposer de normes juridiques assorties aux réalités locales. Néanmoins, s'émanciper des œillères historiques qui empêchent parfois d'imaginer d'autres scénarii que ceux écrits par le droit national, tant en ce qui concerne les modalités d'élaboration des normes que leur contenu, reste un défi à relever. Il convient d'être créatif, de savoir tirer parti des diverses expériences, tout en respectant les contraintes éventuellement posées par le droit national.

537. Si la marge est des plus étroites lorsqu'il s'agit du droit national applicable localement[725], une souplesse beaucoup plus importante pour les dispositions de droit local, dont les modalités ne sont que partiellement figées par la loi organique. Non seulement renvoie-t-elle à des dispositions locales pour les modalités d'élaboration des dispositions réglementaires[726], mais en outre la loi organique est amenée à être repensée suite aux référendums de sortie de l'accord de Nouméa.

538. Il reste donc à envisager des modalités l'élaboration du droit de l'environnement local favorisant son adaptation aux diverses perceptions des réalités qu'il entend modeler, à entériner le fait que les responsables politiques et les agents publics ne sont plus les seuls à pouvoir déterminer les règles encadrant nos sociétés de façon légitime et pertinente. En effet,

> *« selon les constitutions démocratiques, les représentants élus du peuple « sont tenus » de réaliser des politiques publiques qui tiennent compte de la volonté et des besoins des citoyens électeurs qui les ont élus. Et cela est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de questions environnementales, c'est-à- dire de « biens communs » (air, eau, sol, processus de régulation écologique, gestion de la biodiversité…) qui, par définition, ne sont pas, ou ne devraient pas être, l'apanage d'individus ou de groupes économiques particuliers. »*[727]

Mais ils ne peuvent détenir dans leurs seules mains ni la teneur de la volonté et des besoins du public, ni toutes les vérités. Outre la complétude du diagnostic ouvrant à la nécessité d'une norme juridique, l'enjeu est de soigner la légitimité interne de la norme juridique, de permettre de faire société autour de la pérennité du patrimoine naturel.

539. Deux axes se rejoignent dans cette perspective ambitieuse mais nécessaire. D'une part, la participation du public contribue à obtenir une norme qui tienne compte au mieux de ses destinataires, ce qui présage naturellement d'un meilleur accueil et d'une meilleure effectivité (chapitre 1). Cela permet aussi d'inscrire le développement du droit de l'environnement dans une démarche de transition écologique et sociale, dont l'expérience montre la nécessaire imbrication. En effet,

---

[725] Les dispositions de droit national environnemental applicables localement sont, comme évoqué au chapitre précédent, marginales –du moins en nombre. Conformément à la loi organique, toute introduction, modification ou suppression de dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie fait l'objet d'une consultation du Congrès (Article 90 de la loi organique susmentionnée). Aussi, lorsque l'Etat établit dans les matières de sa compétence des dispositions applicables localement sans être des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie, le Congrès peut adopter des résolutions demandant que soient complétées, modifiées ou abrogées les dispositions législatives ou réglementaires applicables localement (Article 91 de la loi organique susmentionnée).

[726] Articles 98, 128, 148, 152 et 167 de la loi organique susmentionnée.

[727] Donato BERGANDI, « Environnement, éthique et politique : les limites d'une démocratie inaboutie », *Vraiment durable,* 2014/1-2, n° 5/ 6, pp.83-96, p.86.

« La réponse doit être sociale, et socialement juste, pour être écologiquement efficace. L'ignorer conduit – nous y sommes – à l'échec : on ne peut maîtriser les consommations et le comportement qu'avec l'adhésion éclairée du plus grand nombre. On ne change les pratiques qu'avec la compréhension de chacun. On ne peut appeler à des efforts que justes et équitables. Et c'est par un surcroît de liberté qu'on peut espérer autant l'innovation qu'une plus grande frugalité. » [728]

540. Néanmoins, la participation en soi ne suffit pas à assoir la légitimité morale de la norme juridique environnementale dans une société divisée comme la Nouvelle-Calédonie, où les clivages ethniques et culturels impliquent des perceptions plurielles du patrimoine naturel (chapitre 2). Il s'agit, localement, de mobiliser non seulement les élus mais aussi les responsables coutumiers pour

« concilier les pluralismes (culturels, sociaux, politiques et juridiques) de la Nouvelle-Calédonie du 21ème siècle, dans le cadre d'un droit négocié, seul garant de l'effectivité du droit pour protéger l'environnement naturel dans un contexte global de changements environnementaux. »[729]

[728] Thierry TUOT, « Obéir/désobéir et l'environnement », *Pouvoirs*, 2015, n°155, p.130, https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2015-4-page-125.htm.

[729] Victor DAVID, *Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit*, *op. cit.* p.VI.

Chapitre 1 - **L'élaboration du droit local à l'épreuve des droits constitutionnels d'accès à l'information environnementale et de participation du public aux décisions ayant une incidence environnementale**

« Tout régime politique est une technique de domestication et de contrôle de la guerre sociale par la soumission à un Gouvernement qui a pour objet de faire admettre une représentation collective du corps social aux parties toujours potentiellement (et réellement) en conflit. Tout régime moderne est supposé créer pour tous (et non plus seulement pour quelques-uns) un espace public où se construisent dans un langage adéquat (le langage « de la scène politique »), des intérêts prétendant à être (ou être conformes ou compatibles avec) « l'intérêt général ». Il est supposé transformer la guerre sociale en communication sociale ».[730]

Jean Leca

541. Plus de vingt ans après la signature de la convention d'Aarhus, au niveau national, la participation du public en matière environnementale fait toujours débat, alors même qu'elle est structurée juridiquement et mise à l'épreuve de la réalité.

La Charte de l'environnement[731] en a fait un droit constitutionnel. Ce droit est traduit par des lois[732] et des règlements[733]. Son exercice est facilité par la publication par l'Etat, tous les quatre ans, d'un rapport sur l'état de l'environnement[734] et la mise à disposition d'une « Charte de la participation du public pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie »[735]. Une Commission Nationale du Débat Public garantit des concertations et organise des débats[736]. Une Convention citoyenne doit adresser publiquement au Gouvernement et au président de la République « *l'ensemble des*

---

[730] Jean LECA, « Perspectives démocratiques », in *Les démocraties sont-elles gouvernables?* , Economica, programme ReLIRE, 1985, pp.171-195, p.171. http://www.cairn.info/les-democraties-sont-elles-gouvernables--9782717809046-page-171.htm.

[731] Article 7 : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, 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*. »

[732] Titre 2 du livre 1 de la partie législative du Code national de l'environnement.

[733] Titre 2 du livre 1 de la partie réglementaire du Code national de l'environnement.

[734] Celui de 2019 est disponible sous https://ree.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/9782111570573_lenvironnementenfrance_edition2019_rapportdesynthese_v24_web_light.pdf, accès vérifié le 11 décembre 2019.

[735] Consultée le 11 décembre 2019 sous https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Charte_participation_public.pdf.

[736] Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

mesures législatives et réglementaires qu'elle aura jugées nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction des gaz à effet de serre »[737].

542. Le bilan local n'est pas comparable. Pourtant, si la Nouvelle-Calédonie a été épargnée par des drames comme celui du chantier du barrage de Sivens en 2014, de nombreux projets, notamment industriels ou miniers, suscitent des controverses[738], voire des manifestations de rejet violentes de la part de la population[739].

543. Certes, l'article 7 de la Charte constitutionnelle est applicable localement, mais elle ne connait pas de traduction légale. Aussi, des provinces ont adopté des dispositions réglementaires exigeant la mise en ligne de projets règlementaires avant leur adoption[740]. Enfin, depuis 2009, une association fait un énorme travail de recueil, analyse et publication d'informations environnementales[741], notamment relatives au grand Sud. Les compétences environnementales échappent à l'Etat et l'architecture juridique locale peine à répondre aux besoins identifiés en 1992 à Rio[742].

544. La Nouvelle-Calédonie s'inscrit encore dans un schéma très ancré dans une démocratie environnementale représentative. C'est pourquoi il est pertinent, aux fins d'une meilleure effectivité du droit de l'environnement local, de faire le point sur les améliorations possibles du cadre juridique local en matière en matière d'information environnementale et de participation du public.

545. Le second est en effet inenvisageable sans le premier : on ne peut espérer de participation « utile » que si elle est éclairée. Ce chapitre présentera donc dans un premier temps ce qui a trait l'accès à l'information environnementale (section 1) puis à la participation du public (section 2).

Section 1 - **La transparence toute relative de l'action publique environnementale en Nouvelle-Calédonie**

546. L'information du public est le préalable indispensable à sa bonne participation aux décisions publiques. C'est aussi, plus généralement, un élément fondamental de son implication dans la vie de la cité, y compris en matière environnementale. La bonne

[737] Lettre du 2 juillet 2019 du premier ministre Edouard Philippe au président du Conseil Economique, Social et Environnemental, suite au discours du Président de la République du 25 avril 2019.

[738] Par exemple, le « grand tuyau », exutoire sous-marin de l'usine hydrométallurgique de Goro, a spécifiquement fait l'objet de vives tensions de 2006 à 2009.

[739] Par exemple, la serpentine de Kouaoua, qui achemine les matières extraites de la mine au port, est régulièrement incendiée, provoquant l'arrêt du centre minier notamment en février 2016, en juillet 2017 et en avril 2018.

[740] Titre V du livre I du Code de l'environnement de la province Nord et titre IV du livre I du Code de l'environnement de la province Sud.

[741] Consultées le 11 décembre 2019 sous https://www.oeil.nc.

[742] Article 10 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement signée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro, Brésil, en juin 1992 : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci*. ».

information environnementale des administrés est donc un facteur incontournable de l'adéquation des comportements humains à la pérennité du patrimoine naturel.

547. A ce jour, l'information et la participation du public en matière environnementale est encadrée localement par la Constitution et par des dispositions de deux des Codes provinciaux de l'environnement. De façon plus générale, des dispositions de droit national sont applicables en matière de communication des documents administratifs et de participation du public au niveau des communes. Au niveau des provinces et de la Nouvelle-Calédonie, de façon générale encore, des dispositions encadrent la publicité des séances des assemblées. Il est proposé de cerner l'ensemble des leviers d'accessibilité des informations en étudiant de façon générale les informations accessibles au public (§1) puis spécifiquement celles ayant trait à l'environnement (§2).

§ 1 - L'intelligibilité des motivations des choix de l'administration

548. Les choix de l'administration doivent permettre de satisfaire les besoins de l'ensemble des administrés. Pour autant, ces derniers ne sont pas forcément informés des raisons qui amènent ces choix. De façon diffuse, et notamment en matière environnementale, les documents administratifs sont susceptibles de donner sens aux décisions prises. Leur accessibilité est donc un paramètre important à l'appropriation des dispositions adoptées par leurs destinataires (A). La publicité des échanges préalables à leur adoption permet aussi de mieux cerner l'appréciation, aux yeux du public, de la légitimité intrinsèque des dispositions (B).

A - L'accessibilité des documents administratifs : des textes nationaux et un faible écho local

549. Depuis 2009[743], la loi de 1978 encadrant les modalités d'accessibilité de documents administratifs[744] était applicable en Nouvelle-Calédonie dans les mêmes termes que dans le reste de la République. Elle a d'ailleurs été mise à l'épreuve régulièrement par les associations environnementales, avec un succès tout relatif qui n'était pas toujours de nature à encourager la confiance des administrés envers les politiques environnementales mises en œuvre (1). Désormais, le Code des relations entre le public et l'administration comporte un chapitre spécifiquement dédié aux dispositions applicables à la Nouvelle-Calédonie, à ses provinces et aux organismes et personnes placés sous leur contrôle, dont on espère une meilleure transparence (2).

1 - Les expériences locales inégales de la loi de 1978 quant à l'accessibilité des données détenues par l'administration

550. La loi de 1978 a souvent su convaincre les administrations locales, parfois réticentes, à partager les données qu'elles détenaient, y compris en matière environnementale. Son article 59 prévoyait en effet son applicabilité en Nouvelle-Calédonie dans les mêmes termes

[743] En vertu de l'article 27 de l'ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009 portant diverses dispositions d'adaptation du droit outre-mer créant l'article 59 de la **loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal**, lui-même abrogé par l'article 113 de la **loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.**

[744] **Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.**

que sur le reste du territoire national[745]. La liberté d'accès aux documents administratifs était donc encadrée strictement de la même façon : tant en ce qui concerne la qualification de ces documents administratifs que les obligations de leur communication.[746]

551. Tous les cas de figures envisageables ont pu être constatés dans les réactions de l'administration à des demandes de transmissions de données. Certaines ont été traitées favorablement d'emblée. Dans d'autres cas, nombreux, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a été saisie. Sans que les données disponibles ne permettent de dégager des statistiques à ce propos, elle a rendu des avis favorables à la communication de données[747]. Certains ont néanmoins peiné à être suivis d'effets.

552. La décision du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 1200329 du 19 septembre 2013[748] illustre ce dernier cas de figure. En l'espèce, l'association EPLP avait demandé, en substance, la communication de documents conformément à un avis favorable de la CADA et dont l'association n'avait reçu que des éléments incomplets.

553. La décision du tribunal est intéressante notamment sous deux aspects. Elle établit ainsi que « *à l'invitation du tribunal, la province Sud a produit la demande d'autorisation de défrichement présentée par la société Vale Nouvelle-Calédonie ainsi que les annexes qui lui étaient jointes ; que l'annexe IV à cette demande comporte les pages 32 à 45 dont l'association requérante soutenait ne pas avoir eu communication ; que les annexes V à IX ont également été produites et que, d'ailleurs, postérieurement à cette production, l'association requérante ne conteste plus que ladite communication est désormais complète ; qu'il n'appartient pas au juge administratif de vérifier l'exactitude matérielle des documents communiqués, alors même qu'ils comporteraient des feuilles blanches ; qu'il n'y a donc plus lieu d'y statuer* ».

Or, un tel considérant semble contraire à l'objectif d'effectivité du droit de l'environnement, auquel concourent la transparence de l'administration et la confiance du public en la pertinence de ses décisions. En effet, il est totalement artificiel, si l'on entend s'assurer de la bonne information du public, de se satisfaire de la communication de pages blanches, fussent-elles numérotées. Le tribunal semble ici cautionner le fait que la simple communication de données susceptibles d'éclairer les administrés sur les choix de l'administration appelle des délais et des efforts de la part de bénévoles de nature à empêcher qu'ils soient ensuite en mesure de traiter l'information reçue. Il semble aussi se refuser à donner sens à l'obligation de communication des données accessibles au public en ne vérifiant pas les atteintes manifestes à l'exactitude matérielle des documents communiqués.

---

[745] **Dans les conditions précisées par la décision n° 2014-5 LOM du 23 octobre 2014 du Conseil constitutionnel relatif à l'accès aux documents administratifs en Polynésie française, les termes des deux lois organiques étant symétriques sur ce point.**

[746] Pourtant, la province Nord avait pris la peine de détailler une définition et un régime propre aux documents administratifs qu'elle détient. Il est d'ailleurs révélateur d'une certaine confusion que ces dispositions figurent dans le chapitre « droit d'accès à l'information relative à l'environnement » (articles153-1 et suivants) de son Code de l'environnement, créé par la délibération n° 2015-39/APN du 30 janvier 2015.

[747] Par exemple, l'avis CADA n°20122255-DS du 25 juin 2012, sur la demande de l'association EPLP.

[748] Consultée le 16 décembre 2019 sous http://www.juridoc.gouv.nc/juridoc/jdjuris.nsf/(web-All)/AB65BFFDC3679B174B257F7F0000E763/$File/TA_JUG_1200329_10-10102013.pdf?OpenElement#search=%22d%C3%A9frichement%22

554. En outre, le tribunal constate que l'administration était tenue de communiquer la liste des plantes à caractère envahissant à proscrire de tout type d'aménagement et, d'autre part, la liste des plantes à privilégier dans le cadre d'aménagement. « *Toutefois, l'administration fait valoir qu'en dépit de recherches entreprises au sein de ses services et d'une demande adressée au destinataire de l'avis, elle n'a pas été en mesure de retrouver ces deux listes dans la rédaction qui était la leur à la date du 26 février 2009 et qu'elle ne peut que produire ces listes dans leur rédaction actuelle ; que ces dernières listes ont été produites en cours d'instance ; qu'à la lumière de ces explications et en raison de la disparition des documents dont la communication a été demandée, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation qui leur sont relatives* ».

555. Là encore, l'objectif d'effectivité des décisions de l'administration relatives à l'environnement semble ne pas être le premier poursuivi. Le tribunal ne cherche pas à déterminer de responsabilité de l'administration dans l'incapacité avouée à produire des listes auxquelles nombreuses de ses autorisations font référence, réputées accompagner les divers porteurs de projets dans la réhabilitation de sites dégradées et dans tous les aménagements végétalisées qu'elle a encadrés jusqu'à l'actualisation de ces listes.

556. L'attitude de l'administration et du tribunal administratif nient le fait que « *Dès 1972, la Déclaration de Stockholm affirme le droit de l'homme à un environnement de qualité et signale la nécessité d'éclairer l'opinion publique et de lui donner le sens de ses responsabilités en ce qui concerne la protection et l'amélioration de l'environnement* »[749]. Le fait est que, en l'occurrence, ce n'est pas le respect de textes spécifiquement environnementaux que le juge a examiné, mais celui de textes relatifs à l'accessibilité des documents administratifs. Dans ce cas-là, les trois critères exigés par les lois nationales depuis 1978 restent que la demande porte sur un document, qu'il soit de nature administrative et que l'administration en ait possession.

557. Le droit national, y compris applicable localement, a récemment été reformaté. Il est utile de faire le point sur les modifications que cela serait susceptible de motiver localement.

2 - Les horizons incertains ouverts par les nouvelles dispositions nationales applicables localement

558. Le **récent Code des relations entre le public et l'administration prévoit explicitement que «** *Sous réserve des dispositions applicables de plein droit, les dispositions législatives et réglementaires du présent Code ne s'appliquent en Nouvelle-Calédonie que dans la mesure et les conditions prévues par le présent titre* »[750]. Le lieu n'est pas ici de déterminer la pertinence des dispositions nationales mais, puisque la loi nationale n'est désormais plus intégralement applicable localement, la solidité de l'architecture juridique locale en matière d'accessibilité des documents administratifs par rapport au droit national.

559. De la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, on comprend que sont applicables de plein droit localement « *les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives*

---

[749] Marianne MOLINER-DUBOST, « Synthèse - Droit à l'information et principe de participation en droit de l'environnement - Lexis 360® », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 14 juin 2019, http://www.lexis360.fr/document?docid=EF_SY-530720_0KS0.

[750] Article L561-1, issu de l'ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015 **relative aux dispositions législatives du Code des relations entre le public et l'administration.**

[…] aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations de l'Etat et de ses établissements publics ou avec celles des communes et de leurs établissements publics »[751]. Les documents administratifs détenus par l'Etat, les communes et leurs établissements publics et les autres organismes et personnes placés sous leur contrôle, de façon générale, sont accessibles en Nouvelle-Calédonie selon les dispositions spécifiquement établies dans un chapitre dédié du Code des relations entre le public et l'administration. Des tableaux inventorient les dispositions applicables localement à ces entités - la quasi-totalité - et les versions à prendre en compte localement[752].

560. Pour ce qui est de la bonne effectivité des dispositions locales en matière environnementale, il est surtout important de relever qu'un chapitre inventorie les dispositions applicables localement à la Nouvelle-Calédonie, à ses provinces et aux organismes et personnes placés sous leur contrôle. En l'occurrence, seules des dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques sont applicables à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces.

561. Ainsi, est applicable localement aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie l'obligation légale de publication en ligne de leurs documents électroniques, notamment[753] :

- un répertoire des principaux documents dans lesquels figurent les informations publiques tenues à la disposition des usagers, mis à jour chaque année ;
- les bases de données produites ou reçues et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs ;
- les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.

Ceci contribue à la confiance que le public peut accorder aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, puisqu'il partage les informations qui fondent ces décisions.

562. Aussi, les règles définissant les principaux traitements algorithmiques éventuellement utilisés dans l'accomplissement de leurs missions lorsqu'ils fondent des décisions individuelles sont obligatoirement publiées en ligne[754]. Ceci permet de faciliter la lisibilité des suites données aux différentes demandes instruites par la Nouvelle-Calédonie ou les provinces, y compris en matière environnementale. Cependant, à notre connaissance, aucune d'entre elle ne recourt à ce jour à de tels traitements pour l'instruction de dossiers environnementaux.

563. Par ailleurs, les dispositions relatives à la publication des instructions, circulaires et autres notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives[755] sont étendus aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie. Or, aucun décret fixant les conditions et modalités d'application n'est

---

[751] Point 7° de l'article 6-2 de la loi organique susmentionnée, **appelant les mêmes conséquences en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie française de la décision n° 2014-5 LOM du 23 octobre 2014 du Conseil constitutionnel relatif à l'accès aux documents administratifs en Polynésie française**. Ces dispositions sont reprises dans l'article L562-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

[752] Chapitre II : Dispositions applicables à l'Etat, aux communes et à leurs établissements publics et aux autres organismes et personnes placés sous leur contrôle, du titre VI : dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, du livre V : dispositions relatives à l'outre-mer.

[753] Articles L312-1-1, L322-6 et L562-8 du Code des relations entre le public et l'administration.

[754] Articles L312-1-3 et L562-8 du Code des relations entre le public et l'administration.

[755] Articles R312-3-1 à R312-10 et D312-11 du Code des relations entre le public et l'administration.

valable pour la Nouvelle-Calédonie ni les provinces. Ceci favorise une grande opacité du travail des administrations locales, puisqu'aucun cadre n'est prévu pour que ni le public, ni *a priori* les pétitionnaires, ne soient informés des instructions auxquelles peuvent être soumis les instructeurs des diverses demandes, notamment environnementales, qu'elles traitent. Cette circonstance est largement défavorable à la transparence des administrations localement en charge de la pérennité du patrimoine naturel.

564. Ne figurent pas non plus dans les dispositions applicables localement aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie celles, de valeur réglementaire, encadrant les modalités d'exercice du droit à la communication de documents administratifs[756]. Or, outre les considérations techniques liées au support de communication du document, ces articles prévoient aussi les conditions dans lesquelles une décision implicite de refus de communication de document administratif est constituée et celles dans lesquelles un recours peut être porté devant la CADA. Localement, les provinces et la Nouvelle-Calédonie ne connaissent donc pas de cadre particulier quant aux modalités de communication des documents administratifs qu'elles détiennent et les délais de décision implicite de refus et de recours contentieux sont donc les mêmes qu'en droit commun. Cette situation est là encore préjudiciable à la qualité des échanges entre le public et l'administration locale, à la transparence de l'action publique et donc à la confiance envers les choix faits par les provinces et la Nouvelle-Calédonie.

565. Les dispositions réglementaires rendant effectives les règles générales de diffusion de documents administratifs [757] ne sont pas non plus étendues à la Nouvelle-Calédonie. Les raisons qui ont amené cette sélection de dispositions applicables localement ne nous sont pas connues. Il pourrait s'agir d'un oubli d'extension de son contenu à la Nouvelle-Calédonie par le décret n° 2018-1117 du 10 décembre 2018 relatif aux catégories de documents administratifs pouvant être rendus publics sans faire l'objet d'un processus d'anonymisation. Il pourrait aussi s'agir d'un choix délibéré, l'Etat estimant que ces mesures sont du ressort de la Nouvelle-Calédonie malgré la compétence étatique en matière de règles relatives à l'administration des provinces[758].

L'effet reste néanmoins que le cadre local d'accessibilité des documents administratifs détenus par la Nouvelle-Calédonie et les provinces est incomplet. Faute de mettre en relation des dispositions locales ajustées aux dispositions nationales, le corpus en vigueur localement ne permet pas de parfaite sécurité juridique en la matière[759].

566. Plus ennuyeux encore s'agissant de l'effectivité du droit de l'environnement, aucune disposition nationale quant à la réutilisation des informations publiques n'est applicable à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces[760]. Là encore, cela est dû au fait qu'il s'agit de droit civil,

---

[756] Articles R311-10 à R311-15 du Code des relations entre le public et l'administration.

[757] Article D312-1-3 du Code des relations entre le public et l'administration.

[758] Point 10° de l'article 21 de la loi organique susmentionnée.

[759] Plus anecdotiquement, du point de vue de la bonne information du public, l'article L311-4 de ce Code, notamment, ne figure pas parmi les dispositions applicables localement aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie. Cet article indique que « *Les documents administratifs sont communiqués ou publiés sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique*. » Cela relève en effet, localement, de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de propriété intellectuelle et artistique, attribut du droit civil. Or, aucun texte local ne prévoit cette exclusion à notre connaissance.

[760] Alors qu'elles l'étaient sous l'égide du décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour

du ressort de la Nouvelle-Calédonie. Or, les données fournies dans le cadre des demandes d'autorisation prévues par les dispositions environnementales locales sont justement utiles à la production de nouvelles études, par l'administration mais aussi par des tiers pétitionnaires. Réutiliser ces données dans un cadre juridique clair et homogène facilite leur bancarisation et leur partage par les administrations et la diffusion d'éléments quant à la qualité de l'environnement et à son évolution. Cela permet aussi, par effet domino, que les porteurs de projets produisent des études d'impact environnemental de meilleure qualité et meilleur marché. Cela contribue donc à plusieurs titres à la bonne effectivité du droit de l'environnement.

Toutes les provinces et la Nouvelle-Calédonie n'ayant pas de dispositions spécifiques aux informations environnementales, il est très dommageable de ne pas pouvoir disposer de cadre applicable localement quant à la réutilisation de ces données. Il est impératif que la Nouvelle-Calédonie se saisisse au plus vite de cette compétence.

567. Certes, l'adoption par la Nouvelle-Calédonie et les provinces de dispositions complétant l'architecture aujourd'hui bancale de l'accessibilité des documents administratifs reste envisageable. Néanmoins, il est très dommage que leurs éventuelles dispositions ne relèvent pas, *a priori*, de la CADA. Se passer de la contribution de cette autorité experte et plus réactive que le tribunal administratif sur ce sujet est un obstacle à la bonne transparence de l'action publique. Si des dispositions locales devaient être adoptées, il serait des plus pertinents soit de créer une telle autorité tierce locale, soit de confier à la CADA un rôle similaire à celui qu'elle exerce pour le respect des dispositions nationales.

568. Au-delà des dispositions – à ce jour strictement nationales – quant à l'accessibilité des documents administratifs, d'autres dispositions participent à la lisibilité des choix de l'administration, en encadrant plus précisément la transparence de l'adoption des normes juridiques.

B - La transparence des décisions publiques : une démarche naturelle qui ne connait pas de spécificité environnementale

569. La loi organique et les règlements intérieurs des Assemblées de province et du Congrès encadrent les modalités d'adoption de leurs actes réglementaires – voire législatifs - ainsi que ceux de leurs bureaux ou du Gouvernement ou de leurs divers présidents. Parmi les diverses conditions externes de légalité déterminées, certaines ont trait à la bonne information des élus, elles ont déjà été évoquées au titre précédent. D'autres ont trait à la transparence de leurs choix aux yeux du public. Cela recoupe à la fois l'accessibilité des éléments sur lesquels se fondent les élus pour décider (1) et sur la publicité de leurs débats (2).

1 - L'accessibilité de certains éléments justifiant les décisions des élus

570. Les arguments sur lesquels s'appuient les élus pour se positionner dans tel ou tel sens leur appartiennent. Leur mandat électoral implique qu'ils fassent leurs choix en leur âme et

---

l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, conformément à son article 48. Elles le sont pour les organismes et personnes de droit public et de droit privé, autres que les établissements publics, chargés par l'Etat et les communes d'une mission de service public administratif et, le cas échéant, industriel et commercial, conformément à l'article L562-8 du Code des relations entre le public et l'administration.

conscience sans que, à titre individuel, aucun autre couperet que leur réélection ne puisse les menacer. En effet, la Constitution française interdit tout mandat impératif[761].

571. Néanmoins, comme évoqué au titre précédent, les projets et propositions de textes qui leur sont soumis sont accompagnés de dossiers plus ou moins conséquents, selon la nature du texte considéré : rapports, avis... Ce qui diffère, aussi, tient à leur publicité. Tous les éléments ne font pas l'objet de la même transparence.

572. En effet, les documents explicitement appelés par la procédure d'adoption applicable ou qui sont visés dans le texte considéré peuvent être considérés comme des documents administratifs et accessibles conformément au Code des relations entre le public et l'administration applicable localement. L'existence des pièces non prévues dans la procédure ni visées n'a en effet que très peu de chances d'être connue du public. Or, toutes les pièces servant à forger l'opinion des décisionnaires ne sont pas obligatoirement visées.

Pourtant, pour aboutir, une demande de communication de document administratif doit porter sur un document suffisamment clairement identifié pour ne pas appeler « *de nombreuses recherches* »[762]. Si les jurisprudences antérieures locales[763] se maintiennent, les magistrats ne vérifieraient vraisemblablement pas l'importance des efforts que l'administration annoncera avoir fourni pour retrouver un document.

573. En l'occurrence, en ce qui concerne les provinces et la Nouvelle-Calédonie, le Code des relations entre le public et l'administration applicable localement prévoit que « *sont considérés comme documents administratifs […] quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par [les provinces et la Nouvelle-Calédonie]. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, Codes sources et décisions.* »[764]

Les pièces étayant les dossiers réglementaires ou législatifs des provinces et de la Nouvelle-Calédonie relèvent donc de ce Code. En effet, si « *les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* »[765], tel n'est pas le cas des Assemblées de province ni du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, y compris lorsqu'il exerce son pouvoir législatif.

574. Enfin, puisque « *Le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration* »[766], ces

---

[761] Article 27 de la Constitution.

[762] CADA, 19 janvier 2006, Conseil 20060413, *Président de l'association des maires de Saône-et-Loire* : « *l'administration ne doit pas être contrainte à de nombreuses recherches pour identifier les documents demandés. […] L'objectif de transparence administrative […] doit être concilié avec le principe à valeur constitutionnelle de la continuité du service public.* »

[763] Par exemple, la décision susmentionnée du TANC, 19 septembre 2013, n° 1200329 consultée le 16 décembre 2019 sous http://www.juridoc.gouv.nc/juridoc/jdjuris.nsf/ (web-All)/AB65BFFDC3679B174B257F7F0000E763/$File/TA_JUG_1200329_10-10102013.pdf?OpenElement#search=%22d%C3%A9frichement%22).

[764] Alinéa 1er de l'article L300-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

[765] Alinéa 2 de l'article L300-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

[766] Article L. 311-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

pièces constitutives des dossiers réglementaires ou législatifs ne sauraient être réclamées par un administré tant que le projet ou la proposition n'a pas été soumise à l'autorité apte à l'adopter. En effet, faute de disposition propre aux documents préparatoires des lois et règlements établis par les provinces et la Nouvelle-Calédonie, il semble qu'il faille les considérer comme des décisions administratives.

575. Faute de cadre homogène pour l'accessibilité des informations environnementales, une meilleure transparence, de façon globale, des documents étayant les choix des élus aurait été un gage de confiance dans les dispositions adoptées. Cela serait une contribution significative à l'effectivité du droit de l'environnement local.

576. Par ailleurs, puisque cette ordonnance modifiée de 1958 n'est pas applicable aux assemblées locales, les règles applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec leurs membres, appelées par son article 4 *quinquies*, n'existent pas et, *a fortiori*, ne sont pas publiées.

Néanmoins, la **loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, conformément à son article 35, est applicable localement. En particulier, son article 18-5 quant aux représentants d'intérêts exige qu'ils exercent leur activité avec probité et intégrité. Il serait très heureux que, si le** Code de déontologie des représentants d'intérêts évoqué dans cet article venait à être adopté, il soit étendu à la Nouvelle-Calédonie.

En effet, il n'est pas faire offense aux élus que de chercher à calibrer juridiquement leurs échanges avec les représentants d'intérêts et de les soumettre au contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. C'est au contraire renforcer la confiance de leurs électeurs en leur action que de garantir leur indépendance. En particulier, cette confiance doit être assurée lorsqu'il s'agit de procéder à des arbitrages, via des dispositions de portée générale ou par l'octroi d'autorisations individuelles, entre les intérêts économiques, sociaux et environnementaux.

577. Par ailleurs, la vitalité démocratique est aussi en jeu au moment des débats des membres des Assemblées de provinces et du Congrès, mais aussi des organes restreints tels que la commission permanente du Congrès, le Gouvernement, les bureaux d'Assemblée de province. Il est important que le public puisse assister à ces débats pour en comprendre les enjeux politiques, et le cas échéant économiques, sociaux et environnementaux.

2 - La large publicité des débats préalables à l'adoption des délibérations

578. Conformément à la tradition républicaine, les séances des Assemblées de province et du Congrès sont publiques. Ainsi, non seulement le public doit avoir accès aux séances, mais aussi à des restitutions écrites, voire audiovisuelles. Elles sont en effet le lieu et le moment de la démocratie ; ce qui s'y dit constitue l'élément le plus fondamental de l'information du public sur la vie politique. Sans cette publicité, « *il n'y a pas de transparence, donc plus de jugement possible sur les mandats*. »[767]

579. Les élus en ont pleinement conscience, qui n'hésitent pas à exprimer des déclarations politiques particulières quant à tel ou tel point de l'ordre du jour. Cette visibilité est

[767] Guillaume BRICKER, « Élections / Élus - Transcription des opinions des conseillers municipaux dans les procès-verbaux - Lexis 360® », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, nº 49, décembre 2012, http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-399929_0KTY.

indispensable à la lisibilité des choix faits. Elle l'est d'autant plus, en matière environnementale, que les positions des partis et les convictions des élus en la matière ne sont pas toujours connues au moment de leur élection, comme évoqué au titre précédent.

580. Les séances restent néanmoins le lieu de la démocratie représentative et les tiers ne sauraient s'y immiscer. Les règlements intérieurs des assemblées locale, à la différence de ce qui est prévu pour le Sénat ou l'Assemblée Nationale, n'excluent pourtant pas que le public pose des questions ou des pétitions en séance[768]. Cela ne semble néanmoins pas être une pratique des administrés locaux.

581. Si le public est inégalement présent, tous les hémicycles sont effectivement conçus de sorte à permettre au public d'assister aux séances.

582. En outre, le président de chacune de ces assemblées peut décider que ces séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle[769]. De fait, le Congrès s'est doté d'une logistique appropriée et toutes ses séances publiques sont diffusées sur une chaîne internet dédiée[770]. Ce paramètre contribue à la parfaite transparence des débats.

583. Aussi, pour les provinces, un procès-verbal de chaque séance est approuvé par l'assemblée et signé par son président. « *Il contient les rapports, les noms des membres présents et l'analyse de leurs interventions* »[771]. La tournure est très similaire à celle prévue pour les conseils généraux et départementaux, selon laquelle ce procès-verbal « *contient les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions.* » [772] A la différence des conseils généraux, départementaux et municipaux[773], il n'est pas prévu cependant que ces procès-verbaux soient publiés ou du moins accessibles au public. Cette circonstance est dommageable à la transparence de la vie publique.

Il serait propre à homogénéiser les pratiques d'une province à l'autre et à assurer la transparence de la démocratie représentative que la loi organique précise que tout électeur

---

[768] En ce qui concerne les assemblées parlementaires, l'o**rdonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 susmentionnée précise en son article 4 que « *i**l** est interdit d'apporter des pétitions à la barre des deux assemblées parlementaires. Les règlements de ces deux assemblées fixeront les conditions dans lesquelles des pétitions écrites pourront leur être présentées. Toute infraction aux dispositions des alinéas qui précèdent, toute provocation par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés affichés ou distribués à un rassemblement sur la voie publique ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport à l'une des Assemblées parlementaires de pétitions, déclarations ou adresses, que la provocation ait été ou non suivie d'effet, sera punie de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende.* »

[769] Articles 67 et 170 de la loi organique susmentionnée.

[770] https://www.youtube.com/channel/UC8EZmJGsQHhhXQxB4gtxtiQ

[771] Article 171 de la loi organique susmentionnée.

[772] Articles L3121-13 et L4121-13 du Code général des collectivités territoriales

[773] Articles L. 2121-26 (« *Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux. Chacun peut les publier sous sa responsabilité*. »), L3121-17 (« *Tout électeur ou contribuable du département a le droit de demander la communication sans déplacement et de prendre copie de toutes les délibérations du conseil général, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques, et de les reproduire par la voie de la presse*. ») et L4132-16 du Code général des collectivités territoriales (« *Tout électeur ou contribuable de la région a le droit de demander la communication sans déplacement et de prendre copie de toutes les délibérations du conseil régional, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques, et de les reproduire par la voie de la presse*. »)

ou contribuable de la province a le droit de demander la communication sans déplacement et de prendre copie de toutes les délibérations de l'Assemblée de province, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques, et de les reproduire par la voie de la presse. Cela permettrait de garantir le respect du droit à l'information du public et de donner plus de poids à l'expression des élus en séance.

584. En ce qui concerne le Congrès, ses séances « *font l'objet d'un compte rendu intégral publié au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie et rendu accessible au public sur support numérique, dans un délai de huit jours à compter de ces séances.* »[774] Cette notion de compte-rendu publié renvoie à celle prévue par la Constitution[775] pour les assemblées parlementaires. L'usage, localement comme pour l'Assemblée nationale, est de « *retracer tous les aspects du débat : intervention de l'orateur principal, interruptions dont les auteurs [sont identifiés], mouvements de séance*. »[776]

585. Une parfaite transparence appellerait aussi à tenir compte du fait que « *Les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein.* »[777] Ainsi, il serait opportun qu'il soit juridiquement exigé de rendre publics des procès-verbaux des séances des commissions du Congrès et des provinces.

586. Enfin, le scrutin public n'est exigé localement que pour les lois du pays[778]. En l'état actuel de la loi organique, il n'est donc pas *a priori* pas de mise pour la matière environnementale. C'est alors le scrutin à main levée qui est mis en œuvre, sans que les compte-rendu de séances ne mentionnent les votes nominativement, mais les décomptes.

587. Néanmoins, pour les Assemblées de province[779] comme pour le Congrès[780], la majorité absolue des membres présents ou représentés peut décider de délibérer à huis clos.

---

[774] Article 77 de la loi organique susmentionnée.

[775] Article 33 de la Constitution : « *Les séances des deux Assemblées sont publiques. Le compte-rendu intégral des débats est publié au Journal officiel*. » Le règlement du Sénat n'est pas plus bavard, indiquant en son article 12 que *« Il est établi, pour chaque séance publique, un compte rendu intégral, publié au* Journal officiel. » L'article 59 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit pour sa part que « *Il est établi, pour chaque séance publique, un compte rendu intégral, publié au Journal officiel. Le compte rendu intégral est le procès-verbal de la séance. Il devient définitif si le Président de l'Assemblée n'a été saisi par écrit d'aucune opposition ou d'aucune demande de rectification vingt-quatre heures après sa publication au Journal officiel. Les contestations sont soumises au Bureau de l'Assemblée, qui statue sur leur prise en considération après que l'auteur a été entendu par l'Assemblée pour une durée qui ne dépasse pas deux minutes. Si la contestation est prise en considération par le Bureau, la rectification du procès-verbal est soumise par le Président au début de la première séance suivant la décision du Bureau, à l'Assemblée qui statue sans débat. Un compte rendu audiovisuel des débats en séance publique est produit et diffusé dans les conditions déterminées par le Bureau*. »

[776] Source : http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-administration-de-l-assemblee-nationale/les-services-des-comptes-rendus, consulté le 18 décembre 2019.

[777] CC, Décision 2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*.

[778] Article 101 de la loi organique susmentionnée.

[779] Article 170 de la loi organique susmentionnée.

[780] Article 67 de la loi organique susmentionnée.

A notre connaissance, cette circonstance ne s'est jamais présentée en matière environnementale.

588. Evidemment, la question de la publicité des débats ne se pose pas dans les cas d'arrêtés signés par une autorité constituée par une personne seule, comme le président du Gouvernement, du Congrès ou d'une Assemblée de province. Néanmoins, elle se pose pour les délibérations des bureaux de l'Assemblée de province, de la commission permanente du Congrès ou du Gouvernement.

589. En l'occurrence, il n'est pas prévu de publicité de l'adoption des dispositions du ressort du Gouvernement ni des bureaux d'Assemblée de province. Néanmoins, les réunions du Gouvernement font l'objet de la diffusion d'un communiqué[781].

590. La commission permanente du Congrès travaille dans une transparence encadrée par le règlement intérieur du Congrès, qui prévoit que les séances sont publiques et qu'il est possible d'en établir un communiqué d'information à l'intention des médias. [782]

En outre, le président prend la responsabilité de présenter un rapport sur l'ensemble des travaux de cette commission lors de chaque session ordinaire du Congrès, sans que le contenu n'en soit davantage précisé. [783]

591. En matière environnementale, comme évoqué au titre précédent, la répartition des compétences entre les provinces et la Nouvelle-Calédonie, et entre ce qui relève de la loi du pays et du règlement, suit une logique propre, distincte de ce qui serait comparable au niveau national. Il serait donc propice à la bonne effectivité du droit de l'environnement que les divers instruments susceptibles de le composer soient adoptés dans une transparence adaptée aux enjeux. Pour autant, en matière d'information du public, il est aussi possible d'utiliser un levier plus spécifiquement dédié à la pérennité du patrimoine naturel : l'information environnementale.

§ 2 - L'accès laborieux aux informations environnementales

592. En droit national, des observateurs ont pu considérer le succès tout relatif de la réforme récente de l'accès aux informations environnementales. « *Alors que ces textes visaient à simplifier ces procédures, la multiplication des régimes juridiques qui en résulte ne*

---

[781] Article 124 de la loi organique susmentionnée : « *Les réunions du Gouvernement ne sont pas publiques. Ses membres et les personnes qui les assistent sont tenus de garder le secret sur les faits dont ils ont eu connaissance en raison de leurs fonctions. Les réunions du Gouvernement font l'objet d'un communiqué*. »

[782] Article 31 de la délibération du Congrès n° 009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du Congrès de la Nouvelle-Calédonie : « *Les séances de la commission permanente sont publiques. Les membres du Congrès qui ne sont pas membres de la commission permanente ont entrée aux séances de la commission. Ils ne peuvent participer aux débats ni aux votes. La participation des membres du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est de droit.*
Suite à la réunion de la commission permanente et avec l'accord de ses membres présents, un communiqué d'information peut être remis, par les soins du président de ladite commission, à la presse et à la radiotélévision. »

[783] Article 33 de la délibération du Congrès n° 009 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du Congrès de la Nouvelle-Calédonie : « *Lors de chaque session ordinaire du Congrès, est présenté un rapport élaboré par les services du Congrès, sous la responsabilité du président de la commission permanente, portant sur l'ensemble de ses travaux et soumettant toutes les propositions jugées utiles*. »

fait que renforcer une situation déjà confuse, échouant ainsi à améliorer leur lisibilité et leur accessibilité. »[784] Localement, la situation de droit national est cependant enviable, tant les régimes sont hétérogènes dans leurs contenus et leur complétude. D'une part l'accès aux informations environnementales est différemment encadré selon les lieux ou les secteurs considérés. Cela nuit à l'égalité des administrés dans l'exercice de ce droit constitutionnel (A). D'autre part, la répartition des compétences contrarie la fluidité de l'encadrement de la valorisation des données brutes environnementales. Cela pénalise le partage d'éléments indispensables à l'adoption d'un corpus juridique environnemental approprié et surtout à sa mise en œuvre (B).

A - Le cadre juridique de guingois de l'accessibilité aux informations environnementales détenues localement par les autorités publiques

593. La Charte constitutionnelle de l'environnement proclame que « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques* »[785]. La légalité des diverses dispositions établissant les modalités locales de l'exercice de ce droit semble acquise aux yeux du Conseil d'Etat : Etat, Nouvelle-Calédonie et provinces établissent chacun le cadre de l'information environnementale dans les secteurs que leur attribue la loi organique[786].

594. De ce fait, en Nouvelle-Calédonie, le droit d'accès du public aux informations environnementales détenues par les autorités publiques est inégalement encadré. Selon qu'elles sont détenues par l'Etat, par la Nouvelle-Calédonie ou par une des provinces, non seulement les modalités d'accès sont-elles différentes (2), mais la notion même d'information environnementale ne fait pas l'unanimité (1).

1 - Une notion d'information environnementale hétérogène à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie

595. Le récapitulatif des définitions de l'information environnementale susceptibles d'être applicables localement[787] fait apparaitre que ni la Nouvelle-Calédonie ni la province des Iles Loyauté ne définissent cette notion d'information environnementale. Il semble pourtant *a priori* que la définition de ces informations relève de chaque autorité compétente en matière environnementale. En outre, le principe de libre administration impose que chacun ne puisse disposer que pour les informations qu'elle détient elle-même.

---

[784] Florence JAMAY, « Principe de participation - Requiem pour la simplification des procédures d'information et de participation - Lexis 360® », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, nº 7, juillet 2017, http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-532017_0TT0.

[785] Article 7 de la Charte constitutionnelle susmentionnée.

[786] « *L'Etat et les autorités de la Nouvelle-Calédonie peuvent […] fixer ces « conditions et limites » par voie réglementaire dans les domaines de compétence qui leur sont attribués la loi organique […]. Indépendamment de ces règles sectorielles fixées par l'Etat et par les autorités de la Nouvelle-Calédonie, les provinces peuvent, au titre de leur compétence en matière d'environnement, également prévoir des règles transversales, analogues à celles qui figurent aux articles L.120-1 à L.120-3 du Code l'environnement, susceptibles de s'appliquer à titre subsidiaire à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie et aux communes (*CE, Section des travaux publics, 19 mai 2015, *Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, n°390000, inédit.)

[787] Voir le tableau porté en annexe 1.4.

Le Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté prévoit de disposer en la matière mais cette partie est pour l'instant réservée. A ce jour, il est seulement explicité que les demandes de consultations et les avis rendus par le comité environnemental sont des informations environnementales[788].

La Nouvelle-Calédonie, pour sa part, du fait de la compétence provinciale par défaut en ce qui concerne l'environnement, n'a probablement pas identifié jusqu'à présent l'intérêt de disposer en la matière. Pour autant, elle est très vraisemblablement détentrice d'informations environnementales au sens du droit national. Or, si elles restent perçues comme documents administratifs quelle que soit leur teneur, elles sont susceptibles de rester inaccessibles en l'état actuel du droit local.

596. Pour ce qui concerne les informations environnementales détenues par la province Sud, la parfaite symétrie entre sa définition de l'information environnementale et celle donnée par l'Etat est flagrante. Cette dernière, pourtant prompte à occulter toutes les dimensions sanitaires de l'environnement de sorte à ne pas empiéter sur la compétence de la Nouvelle-Calédonie en la matière, reconnait là l'inextricabilité de ces axes politiques et leurs influences mutuelles. Elle fait en effet figurer parmi les informations environnementales, « *l'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés »*[789] comme eux-mêmes objets d'informations environnementales. Cette symétrie, en ce qu'elle permet de s'appuyer sur la jurisprudence de la CADA, hélas incompétente pour interpréter les dispositions locales en soi[790], est favorable à la bonne compréhension de la notion d'information environnementale[791]. En effet, le juge local procède par mimétisme lorsque les dispositions locales sont identiques aux dispositions nationales : le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie appliquerait *a priori* la même jurisprudence que la CADA au niveau national.

597. La province Nord, à l'inverse, a fait le choix d'une définition propre de l'information environnementale. Cela a pour vertu de répondre au plus près à sa compréhension locale par cette institution. Cependant, la parenté établie en province Nord entre document administratif et information environnementale est proche de l'amalgame. Elle est en réalité beaucoup plus restrictive du droit d'accès à cette information, alors même qu'il est gage de bonne mise en œuvre de la participation du public.

598. En effet, les informations environnementales, justement, voient leur accessibilité consacrée comme un droit constitutionnel. Elles sont donc, par essence, soumises à moins de restrictions à leur communication. Ainsi, en droit national, s'ils sont les supports d'une

---

[788] Article 123-1 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

[789] Point 3° de l'article 141-2 du Code de l'environnement de la province Sud.

[790] Son champ de compétence est listé à l'article L342-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

[791] Les informations contenues dans l'évaluation environnementale des plans d'urbanisme directeur doivent pour leur part, faire l'objet d'une information spécifique en province Sud, « *au travers d'une réunion publique spécifique, organisée avant l'ouverture de cette enquête* » sur la manière dont le rapport sur les incidences environnementales et, le cas échéant, l'avis et les consultations associés ont été pris en compte dans le projet de document d'urbanisme soumis à enquête publique et de la mise en ligne du rapport sur les incidences environnementales et de l'avis provincial dont il a fait l'objet (article PS.111-14 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie).

information environnementale, il est exclu de « *refuser l'accès aux documents qui s'inscrivent dans un processus préparatoire à l'adoption d'un acte qui n'est pas encore intervenu, dès lors que ces documents sont eux-mêmes achevés* »[792]. Ce refus est, au contraire, prévu en droit national pour ce qui a trait aux documents administratifs ne comportant pas d'information environnementale[793]. Cette exclusion est pourtant explicitement prévue au Code de l'environnement de la province Nord.

599. Un juste équilibre existe probablement entre le mimétisme jaloux et la demi-définition. Dans la poursuite de l'objectif de bonne effectivité du droit de l'environnement, néanmoins, il s'impose de favoriser la plus grande transparence possible de l'administration quant aux informations environnementales qu'elle détient. En ce sens, pour ce cas précis, il semble avisé de privilégier la définition la plus large possible, la plus à même de permettre au public de devenir acteur du droit de l'environnement. La transparence est un exercice qui améliore la confiance du public en même temps qu'elle stimule la qualité de l'action administrative.

2 - Des régimes disparates d'accessibilité des informations environnementales locales

600. L'Etat a arbitré entre la volonté de respecter le processus d'émancipation dans lequel est inscrit la Nouvelle-Calédonie et celle de consacrer un socle d'égalité dans l'exercice de certains droits. A cet égard, le terme « environnement » est un repoussoir : l'Etat impose sa perception de l'accessibilité des documents administratifs aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie alors qu'il s'abstient d'homogénéiser les conditions de mise en œuvre du principe constitutionnel d'information environnementale. Localement, les régimes d'accessibilité des informations environnementales sont donc aussi divers que leurs définitions[794]. En effet, chaque autorité compétente en matière environnementale encadre localement l'accessibilité des informations qu'elle détient. Toutefois, dans certains cas seules des dispositions nationales existent (a) quand dans d'autres, des dispositions locales ont été adoptées (b).

a - L'encadrement exclusivement national des informations détenues par l'Etat, la Nouvelle-Calédonie ou la province des Iles Loyauté

601. En ce qui concerne les informations détenues par l'Etat, il semble naturel, que les dispositions du Code national de l'environnement en la matière soient applicables uniformément aux organes étatiques sur tout le territoire de la République, y compris en Nouvelle-Calédonie. Certes, aucune disposition n'explicite l'extension des articles L124-1 à L124-8 de ce Code en Nouvelle-Calédonie. Cependant, en cohérence avec la volonté de transparence en matière environnementale affichée par l'Etat, les informations environnementales qu'il détient doivent être accessibles sans considération liée au domicile du pétitionnaire et ni au lieu sur lequel elles portent spécifiquement. Néanmoins, les documents qui ne seraient accessibles que par consultation gratuite sur place en Métropole[795] seraient difficilement à portée des résidents néo-calédoniens.

---

[792] CADA, Avis n° 20164399, 17 novembre 2016, consulté le 19 décembre 2019 sous https://cada.data.gouv.fr/20164399/.

[793] Premier alinéa de l'article L311-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

[794] Voir le tableau porté en annexe 1.5.

[795] Conformément aux dispositions de l'article L311-9 du Code des relations entre le public et l'administration.

602. Plus spécifiquement à l'archipel, le Conseil d'Etat a clairement établi en mai 2015 qu'il appartient « *à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces de définir les modalités et les conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'accès aux documents administratifs de la Nouvelle-Calédonie et des provinces [et que] l'Etat ne dispose plus d'aucune compétence pour fixer lui-même ces « conditions et limites » ou ces modalités et conditions* ».[796] Parallèlement, le Code des relations entre l'administration et le public, en 2016, a fixé une liste de dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs qui sont justement « *applicables aux relations entre le public et la Nouvelle-Calédonie, ses provinces, leurs établissements publics et les autres organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés par ces collectivités d'une mission de service public administratif et, le cas échéant, industriel et commercial* »[797].

603. Or, l'information environnementale semble unanimement perçue comme relevant d'un régime spécifique au sein des documents administratifs - dont l'accès est encadré, en droit national, par le Code des relations entre l'administration et le public[798]. Cette approche justifie aussi que la CADA soit compétente pour connaître des questions relatives aux dispositions du Code national de l'environnement ayant trait à l'accessibilité des informations environnementales détenues par l'Etat, qui sont applicables localement[799].

604. Le sort des informations environnementales détenues par la Nouvelle-Calédonie ou la province des Iles Loyauté, est plus ambigu. Ni l'une ni l'autre n'ont, à ce jour, défini les informations environnementales qu'elles détiennent ni *a fortiori* encadré leur accessibilité[800]. Elles n'ont pas non plus, à notre connaissance, encadré les modalités d'accès à leurs documents administratifs.

605. Considérer des informations environnementales comme une catégorie spécifique de documents administratifs aboutit néanmoins logiquement à ce qu'une demande d'accès à des informations environnementales qu'elles détiendraient soit exclusivement encadrée par

---

[796] CE, Section des travaux publics, 19 mai 2015, *Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, n°390000, inédit.

[797] Articles L563-2 et R563-4 du Code des relations entre le public et l'administration.

[798] C'est ce que présuppose l'article L124-1 du Code de l'environnement national, selon lequel « *Le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par les autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 ou pour leur compte s'exerce dans les conditions définies par les dispositions du titre Ier du livre III du Code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions du présent chapitre*. »
Bien que les Codes locaux de l'environnement n'aient pas été actualisés suite à l'abrogation de la loi de 1978 susmentionnée, l'applicabilité locale du Code des relations entre le public et l'administration est prévue explicitement à ses articles L561-1 et suivants.

[799] Conformément aux articles L342-2 et L561-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration.

[800] Il est à préciser que, si la province des Iles Loyauté n'a pas encadré à ce jour l'accès aux informations environnementales, elle s'est engagée à le faciliter dès la première version de son Code (Article 110-10 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté : « *La province des îles Loyauté facilite l'accès aux informations détenues par les autorités publiques relatives à l'environnement […]. Toute personne a le droit d'accéder, dans les conditions et les limites définies par la réglementation, aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques […]. La province des îles Loyauté contribue en outre à l'information de la population afin de lui permettre de faire des choix assurant la meilleure prise en compte de l'environnement.* »)

les dispositions applicables localement du Code des relations entre le public et l'administration. De ce fait, la CADA est compétente pour instruire de telles demandes d'accès – sans que le fait que les documents administratifs considérés puissent comporter des informations environnementales n'entre *a priori* en ligne de compte.

b - L'inégalité de l'encadrement local de l'accessibilité des informations environnementales détenues par les provinces Nord et Sud

606. Les régimes d'accès aux informations administratives détenues par les provinces Nord et Sud font chacun l'objet de dispositions générales distinctes[801], indépendamment de ce qu'elles peuvent prévoir particulièrement en ce qui concerne certaines ICPE, voire des « *projet, installation ou activité relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par arrêté du président de l'assemblée de la province Nord, dès lors qu'ils ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire et qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques »* qui peuvent justifier en soi la création d'un comité local d'information et de concertation ou d'un comité local d'information et de suivi[802].

607. Ainsi, les dispositions de la province Nord, bien qu'elles figurent dans son Code de l'environnement, concernent en réalité l'accès aux documents administratifs en général et non pas spécifiquement aux informations environnementales[803]. Ces dernières sont définies sans faire l'objet de modalités d'accessibilité propres. On se retrouve alors face à une concurrence de normes de sources différentes et portant sur le même objet. En effet, aucune articulation n'apparait entre ce que prévoit le Code national des relations entre le public et l'administration, notamment son article L563-2, et le Code de l'environnement de la province Nord, notamment ses articles 153-1 et suivants.

608. Cela résulte manifestement d'une confusion entre l'accessibilité des documents administratifs et celle, plus spécifiquement, des informations environnementales. Il en résulte une lisibilité très faible du régime d'accessibilité des informations environnementales. Celui-ci ne peut relever des dispositions provinciales, dont on pourrait exciper de l'illégalité : il est fixé par le Code national des relations entre le public et l'administration.

609. Les dispositions générales de la province Sud en matière d'accessibilité des informations environnementales sont, quant à elles, symétriques au modèle national. Les rares écarts sont liés à des considérations de compétences ou à des évolutions du droit national non renchéries localement. Elles ne trahissent aucune volonté d'en adapter le contenu aux réalités locales. Pourtant, bien que les dispositions soient pour ainsi dire les

---

[801] Voir le tableau porté en annexe 1.5.

[802] Articles 154-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord et 412-3 du Code de l'environnement de la province Sud. Ces articles sont complétés en province Sud par la délibération n° 190-2011/BAPS/DIMENC du 5 mai 2011. Les comités identifiés n'existent qu'en province Sud à ce jour. Il sont créés par l'arrêté n° 476-2002/PS du 3 mai 2002 créant un comité d'information et de suivi, la délibération n° 31-2004/APS du 7 octobre 2004 portant création d'un comité d'information, de concertation et de surveillance sur les impacts environnementaux de l'usine de Goro, l'arrêté n° 2492-2011/ARR/DIMENC du 2 novembre 2011 relatif à la création du comité local d'information de la société Le Nickel-SLN, l'arrêté n° 2707-2012/ARR/DIMENC du 30 novembre 2012 relatif à la création d'un comité local d'information du site minier de Vale Nouvelle-Calédonie, l'arrêté n° 184-2014/ARR/DIMENC du 6 février 2014 modifiant l'arrêté modifié n° 2241-2012/ARR/DIMENC du 28 septembre 2012 relatif à la création du comité local d'information de l'activité minière sur la commune de Thio.

[803] Voir le tableau porté en annexe 1.5.

mêmes que celles appliquées par la CADA, elles ne relèvent pas de sa compétence. En effet, la CADA est apte à faire respecter l'intégralité des dispositions désormais inventoriées à l'article L342-2 du Code des relations entre le public et l'administration. Or, cet article ne liste que des dispositions de droit national, du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Il revient donc d'emblée au juge administratif de connaître les questions d'application de ces dispositions locales jumelles de dispositions nationales.

Il est fort dommage de ne pas pouvoir bénéficier du concours d'une entité spécialisée telle que la CADA pour les dispositions locales, d'autant plus que cette dernière est familière de prescriptions très voisines.

610. Il en résulte une confusion peu propice à la sécurité juridique et au plein exercice du droit d'accès aux informations environnementales. Il serait pourtant vertueux que l'information environnementale puisse être structurée de façon plus homogène à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie. Cela permettrait aux administrés de se prévaloir des mêmes droits, au moins à l'échelle de l'archipel, et que ceux-ci gagnent en lisibilité. Il apparait extrêmement positif, à cet égard, que la province Sud ait stimulé la création d'un observatoire de l'environnement[804] et le finance en partie. La vocation de cet observatoire est de « *suivre l'état de l'environnement, les pressions qu'il subit et les réponses apportées, principalement dans les aires d'influence des complexes industriels et miniers du Grand Sud et des autres activités ainsi que sur le site du Grand Lagon Sud inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO, puis à terme, sur l'ensemble du territoire de la province Sud et dans toute autre zone de la Nouvelle-Calédonie* », « *développer et d'optimiser des outils de surveillance environnementale* » et « *restituer régulièrement ces éléments en informant les acteurs, en priorité les pouvoirs publics, les décideurs et le grand public par tout moyen usuel approprié et sous toute forme matérielle y compris écrite, visuelle, orale ou électronique*. »[805] Cette association fait un travail remarquable[806] qui contribue très largement à l'effectivité de la bonne information environnementale du public. S'il peut être surprenant que cette mission ne soit pas assumée en régie par la province Sud, cela pourrait préfigurer une structure *ad hoc* œuvrant au bénéfice de l'ensemble des provinces et de la Nouvelle-Calédonie. Cette option serait manifestement très bénéfique à l'homogénéité de la disponibilité et de la qualité de l'information environnementale en Nouvelle-Calédonie.

La question de l'accessibilité des documents administratifs en Nouvelle-Calédonie a *a priori* été ponctuée par le Code des relations entre le public et l'administration. Pour autant, celle, plus particulière, de l'accessibilité des informations environnementales détenues par les autorités publiques, mérite encore de l'être. Il est en effet indispensable à la bonne effectivité du droit de l'environnement local que public et administrations puisse partager sur des bases sincères et cohérentes.

---

[804] Un agent de la direction de l'environnement de la province Sud a eu pendant un an la mission de structurer cette association, à laquelle la province Sud a adhéré par la délibération n° 26-2009/APS du 20 mars 2009 relative à l'adhésion de la province Sud à l'association´ Observation Et Information sur L'environnement (OEIL).

[805] Article 1 des statuts modifiés de l'ŒIL, disponibles sous https://www.oeil.nc/sites/default/files/pdf/170419_statuts_changement_siege.pdf, accès vérifié le 26 décembre 2019.

[806] Disponible sous https://www.oeil.nc/fr/landing-page/l-oeil, accès vérifié le 26 décembre 2019.

B - La diffusion brute des données environnementales, un vide entre propriété intellectuelle et environnement

611. Alors que l'accessibilité des informations environnementales inspire diverses normes parfois concurrentes, la diffusion brute des données environnementales semble stimuler moins de compétition. Les enjeux soulevés sont pourtant très importants pour la bonne effectivité du droit de l'environnement. En effet, lorsque des porteurs de projets doivent établir un dossier de déclaration ou de demande d'autorisation à divers titres (ICPE, carrières, défrichement, écosystème, travaux de recherches et d'exploitation minières, occupation de domaine public, lotissements, éoliennes, ...), ils produisent une notice ou une étude d'impact. Cette notice ou cette étude comportent toujours une analyse de l'état initial de l'environnement proportionnée à l'ampleur du projet et, justement, à la richesse de la zone considérée. Or, cette analyse est fondée sur des données brutes liées à la faune, à la flore, à la topographie, à la géologie, à la pédologie, à l'hydrologie... Parfois, aussi, les autorisations accordées exigent la production de rapports réguliers sur l'état de de l'environnement, où ces données initiales sont actualisées. La collecte de ces données initiales et leur actualisation peut être très onéreuse, surtout si elles doivent permettre une analyse fine. Elle peut se faire, par exemple, dans l'ordre décroissant de prix, par recueil de données terrain, par analyse d'image aérienne ou par étude bibliographique.

Faciliter la bancarisation et le partage de ces données brutes permet donc de disposer, à prix égal, de données plus complètes et plus fiables sur l'état de l'environnement et de tracer précisément l'évolution des paramètres disponibles sur les zones étudiées. Les études et notices d'impact produites seraient donc de meilleure qualité et orienteraient plus finement les mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Cela ne peut certes pas s'improviser : les données de diverses sources doivent être établies selon des protocoles comparables et dans des formats compatibles entre eux. Cela ne doit pas non plus être idéalisé : les données brutes liées au vivant sont rapidement caduques.

612. L'Etat et la province Sud, qui ont défini les informations environnementales et affirmé leur accessibilité, peuvent envisager le partage de ces données brutes en tant que « *information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet […] L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments* »[807].

613. La province Nord[808], qui s'est abstenue de proposer une telle qualification des informations environnementales en sa détention, ne peut donc *a priori* communiquer que les documents administratifs qui comportent ces données brutes, et non pas ces données elles-mêmes. La province des Iles Loyauté et la Nouvelle-Calédonie, qui se sont abstenues de définir les informations environnementales qu'elles détiennent, se trouvent *a priori* dans la même situation.

614. Pour autant, si l'Etat et la province Sud peuvent communiquer sur les informations environnementales qu'elles détiennent, cela ne suffit pas pour autant à en permettre la réutilisation en tant qu'information publique.

---

[807] Points 1° des articles L124-2 du Code de l'environnement national et 141-2 du Code de l'environnement de la province Sud.

[808] Voir le tableau porté en annexe 1.5

615. En ce qui concerne l'Etat, le Code des relations entre le public et l'administration ne prévoit l'applicabilité locale, y compris par les « *organismes et personnes de droit public et de droit privé, autres que les établissements publics, chargés par l'Etat et les communes d'une mission de service public administratif et, le cas échéant, industriel et commercial*, » d'aucun article du titre relatif à la réutilisation des informations publiques figurant dans des documents communiqués ou publiés par les administrations. En ce qui concerne les provinces et la Nouvelle-Calédonie, le silence du droit national est tout aussi assourdissant. Les textes nationaux prévoyant que « *les informations figurant dans des documents produits ou reçus par […] l'État, les collectivités territoriales et autres personnes de droit public ou personnes de droit privé chargées d'une mission de service public, quels que soient leur forme et leur support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus* »[809] ne sont pas applicables localement.

A cet égard, ce silence de l'Etat est en cohérence avec l'affirmation du Conseil d'Etat dans son avis de 2015 : « *il appartient […] à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces de définir les modalités et les conditions dans lesquelles s'exerce [les] règles de réutilisation des informations de la Nouvelle-Calédonie et des provinces. […] L'Etat ne dispose plus d'aucune compétence pour fixer lui-même ces « conditions et limites » ou ces modalités et conditions ».* »[810]

616. Ce mutisme semble surtout le résultat du fait que la réutilisation des données environnementales brutes est au carrefour des considérations environnementales, considérées du ressort des provinces, et du droit de propriété intellectuelle, attribut du droit civil du ressort explicite de la Nouvelle-Calédonie[811]. Néanmoins, il ne résout pas la question du rattachement à la propriété intellectuelle ou à l'environnement. Ceci détermine en effet l'autorité compétente pour disposer. On touche d'ailleurs là encore du doigt la limite qu'il y a à chercher à affubler les provinces de tout ce qui a une dimension environnementale, plutôt qu'à admettre la transversalité inhérente à la matière environnementale et à assumer le rôle de la Nouvelle-Calédonie en matière de pérennité du patrimoine naturel.

617. Il semblerait bien plus cohérent de considérer le droit de réutilisation des données brutes environnementales comme relevant du droit civil. Cela permettrait aux administrés néo-calédoniens de bénéficier d'un droit homogène sur ce point qui souffre difficilement les frontières provinciales.

---

[809] Pascal KAMINA, « Synthèse - Liberté d'expression et droit à l'information - Lexis 360® », in *JurisClasseur Communication* (Lexisnexis, 20 avril 2019), http://www.lexis360.fr/document?docid=EF_SY-530606_0KRO.

[810] CE, Section des travaux publics, 19 mai 2015, *Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*", n°390000, inédit.

[811] Article 21 de la loi organique susmentionnée et loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial : bien que la loi du pays mentionne explicitement la propriété littéraire et artistique et non pas la propriété intellectuelle, cette dernière fait bien partie des matières « *qui, en raison de [leur] objet relatif au rapport de droit commun des particuliers entre eux, se [rattachent] au droit civil*. »

La Nouvelle-Calédonie pourrait ainsi proposer des dispositions lui manquant actuellement cruellement. Il serait manifestement bénéfique à la bancarisation, à la diffusion et à l'exploitation de l'information environnementales, que de prévoir l'application du principe selon lequel, sauf exception, « *les données brutes contenues dans les inventaires mentionnés au présent article sont diffusées comme des données publiques, gratuites et librement réutilisables* »[812].

Elle pourrait adopter aussi des dispositions offrant un pendant local aux articles R122-12[813] et D411-21-1[814] du Code national de l'environnement qui encadrent les modalités de partage de ces données brutes[815].

618. Un grand projet néo-calédonien d'inventaire des richesses écologiques serait ainsi possible. Il serait opportunément coordonné à l'échelle du pays. L'observatoire de l'environnement (ŒIL) et les provinces en seraient les acteurs de premier plan, étant déjà impliqués, à des degrés variables, dans des démarches comparables. La mise en œuvre d'un tel projet impliquerait une volonté de partenariat sincère et constructif.

Cet inventaire permettrait au public de disposer de l'information environnementale la plus complète et la plus accessible. Cela le rendrait plus immédiatement acteur de la pérennité du patrimoine naturel néo-calédonien. Il permettrait aussi réellement d'éclairer scientifiquement les politiques environnementales. En cela, le droit de l'environnement serait significativement promoteur de la pérennité de ce patrimoine.

619. *La transparence de l'administration, gage de confiance de la part des administrés, doit être particulièrement soignée en matière environnementale pour favoriser la cohésion de la société néo-calédonienne dans son engagement vers la pérennité de son patrimoine*

---

[812] Article L411-1A du Code national de l'environnement.

[813] « *En application du VI de l'article L. 122-1, les maîtres d'ouvrage versent leur étude d'impact, dans l'application informatique mise gratuitement à leur disposition par l'Etat, sous un format numérique ouvert pour une durée de quinze ans. Le fichier de cette étude est accompagné d'un fichier des données brutes environnementales utilisées dans l'étude, au format ouvert et aisément réutilisable, c'est-à-dire lisible par une machine et exploitable par traitement standardisé de données.* »

[814] « *La saisie ou le versement des données brutes de biodiversité prévus au I de l'article L. 411-1 A est effectuée au moyen d'un téléservice créé par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature. La saisie et le versement des données brutes de biodiversité sont effectués conformément à des référentiels techniques comprenant des données de référence, des dictionnaires de données, des scénarios d'échanges et des méthodes ou protocoles de production, de validation et de diffusion des données qui sont approuvés par le ministre chargé de la protection de la nature et publiés au Bulletin officiel du ministère chargé de l'environnement.*
La saisie ou le versement des données brutes de biodiversité est effectuée :
-avant le début de cette procédure, lorsque ces données ont été acquises ou produites en vue de l'élaboration d'un plan, schéma, programme ou autre document de planification, ou en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement soumis, en application du présent Code, à une procédure de participation du public ;
-avant la décision approuvant le plan, le schéma, le programme ou autre document de planification, ou la réalisation du projet d'aménagement, lorsqu'aucune procédure de participation du public n'est requise. »

[815] A ce jour, elle n'a cependant fait que des incursions très marginales dans le droit de la propriété intellectuelle. Le Code de la propriété intellectuelle applicable localement est, comme il apparait sur le site néo-calédonien d'accès au droit, www.juridoc.gouv.nc, exclusivement issu de dispositions nationales.

naturel[816]*. Or, le cadre juridique applicable localement n'est pas encore pleinement satisfaisant à cet égard. Si la loi nationale précise désormais sans ambiguïté les conditions d'accessibilité des documents administratifs, cela ne suffit à garantir la lisibilité par le public ni de l'ensemble des critères déterminant les choix des élus, ni des informations environnementales, qu'elles soient constituées de données brutes ou de documents traités. Des efforts restent à faire pour parfaire une architecture juridique issue à la fois de normes étatiques et locales et qui offre les garanties de transparence propres à la performance de l'administration et à l'adhésion des administrés aux décisions publiques* ayant une incidence sur l'environnement.

620. Des textes favorisant une meilleure transparence des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement serait un pas significatif vers l'effectivité d'un droit de l'environnement protecteur du patrimoine naturel local. Cette information est la base indispensable de la participation du public : elle la stimule et permet qu'elle soit menée en connaissance de cause. S'inscrire pleinement dans le principe constitutionnel établi à l'article 7 de la Charte de l'environnement impliquerait en outre de structurer réellement des modalités d'association du public.

Section 2 - **Les exigences timides en matière de participation du public aux décisions locales ayant une incidence environnementale**

621. La participation offre, aux yeux de ses praticiens, un triple avantage en matière sociale et politique mais aussi d'efficacité[817]. Ces trois dimensions semblent avoir vocation à susciter l'intérêt des collectivités publiques et à irriguer naturellement toute politique publique. La mise en œuvre locale lisible et structurée du principe de participation dans le cadre de l'élaboration du droit de l'environnement favoriserait vraisemblablement le succès des politiques publiques environnementales.

622. En matière sociale, il s'agit de faire évoluer les comportements en agissant sur le lien social et sur la capacité des parties à se rencontrer et à échanger dans la perspective de participer à la gestion d'un enjeu d'importance pour chacun. Sur ce point, le défi est particulier pour la Nouvelle-Calédonie, qui « *est ce que l'on appelle en science politique une « société divisée », c'est-à-dire une société avec d'importants clivages, en l'occurrence de nature ethnique, national et linguistique. »*[818]

623. Politiquement, la participation tend à renouveler l'action publique en ne la fondant plus exclusivement sur les orientations déterminées par les services publics et les élus[819]. Il s'agit, pour l'administration comme pour le public, de reconnaître et de valoriser l'intelligence collective, de créer une culture du dialogue. Cela renvoie à la notion de perspectivisme, selon

---

[816] Dans l'échelle de la participation établie par Sherry Arnstein, les deux échelons précédents l'information du public, qui constituent des démarches de non-participation, sont la « manipulation » et la « rééducation », rendue possible par des informations orientées -erronées ou parcellaires. (Sherry R. ARNSTEIN, « A Ladder of Citizen Participation », *JAIP* 35, 1969, n° 4, pp.216-24.)

[817] D'après les publications, notamment, de l'institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne, de la Commission Nationale du Débat Public ou du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable.

[818] Carine DAVID, « Repenser les institutions calédoniennes par le prisme du modèle de démocratie consensuelle », *op.cit*.

[819] A cet égard, lire Vincent JACQUET et al., « Union sacrée ou union forcée ? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif », *Participations,* 2015/3, n° 13, pp.171-203.

laquelle chacun développe la connaissance qui lui est nécessaire : respecter et croiser les points de vue permet d'aboutir à une vision globale. Cette dimension semble particulièrement importante dans un pays en construction comme la Nouvelle-Calédonie, à une période charnière de son Histoire.

624. Le troisième avantage, l'efficacité, vient du fait que la participation « *permet de faire émerger des solutions plus appropriées et opérationnelles grâce aux savoirs de personnes concernées, à « l'expertise d'usage ». Cela permet aussi de mettre en évidence des points de blocage et d'identifier les moyens pour les lever. Aussi, si on trouve des points de consensus, cela permet de renforcer l'adhésion au projet et l'implication dans son succès. Enfin, la participation améliore la gestion des ressources publiques et des institutions puisqu'avec un processus de participation, le mandataire est comptable envers les participants.* »[820]

625. Ces trois qualités de la participation contribueraient à une meilleure effectivité de la norme juridique et à une meilleure garantie de la pérennité du patrimoine naturel néo-calédonien. Pourtant, elles ne semblent pas s'exprimer en Nouvelle-Calédonie. Plusieurs circonstances expliquent ces lacunes, nous nous attacherons ici à celles qui relèvent du cadre juridique applicable. Il est donc utile de déterminer dans un premier temps la marge de créativité accordée localement en la matière, par rapport au cadre juridique en vigueur (§1), puis d'envisager la marge de progrès des différentes dispositions locales en faveur de la participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement (§2).

§ 1 - La latitude immense laissée pour l'élaboration de normes locales en matière de participation du public

626. La question de l'autorité compétente pour établir les modalités de l'exercice du droit de participation, au sens large, semble avoir été tranchée par le Conseil d'Etat : localement que ce soit par voie législative ou réglementaire, Etat, Nouvelle-Calédonie et provinces en établiraient le cadre dans les secteurs qui leur reviennent en application de la loi organique[821]. Pourtant, cette option est insatisfaisante à plusieurs titres. L'enjeu environnemental est en effet ici saucissonné, en silos : chaque compétence explicitement accordée par la loi organique constitue une entrée propre à côté de celle, non affectée, de l'environnement, qui reviendrait par défaut aux provinces. Il est donc intéressant de questionner à nouveau, à

---

[820] Comme le souligne Tifenn Durand-Fleury dans la vidéo *Pourquoi faire participer ?* du MOOC de l'INRIA « Participation citoyenne : méthodes et civic tech - session 1 » mis en ligne sur France Université Numérique (www.fun-mooc.fr).

[821] « *L'Etat et les autorités de la Nouvelle-Calédonie peuvent […] fixer ces « conditions et limites » […] dans les domaines de compétence qui leur sont attribués la loi organique […]. Indépendamment de ces règles sectorielles fixées par l'Etat et par les autorités de la Nouvelle-Calédonie, les provinces peuvent, au titre de leur compétence en matière d'environnement, également prévoir des règles transversales, analogues à celles qui figurent aux articles L.120-1 à L.120-3 du Code de l'environnement, susceptibles de s'appliquer à titre subsidiaire à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie et aux communes si l'Etat et la Nouvelle-Calédonie ne fixaient pas ces « conditions et limites » dans leurs domaines de compétence respectifs ». (*CE, Section des travaux publics, 19 mai 2015, *Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, n°390000, inédit).

travers le prisme de l'effectivité du droit de l'environnement local, la responsabilité de l'architecture juridique propre à favoriser la participation du public telle que prévue par la hiérarchie de normes de droit interne (A). Aussi, il est pertinent de constater en quoi les dispositions locales doivent s'inscrire dans un cadre international (B).

A - Le cadre constitutionnel de la participation du public : une perspective fuyante

627. La Nouvelle-Calédonie est naturellement soumise à l'exigence constitutionnelle de respecter le principe selon lequel « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, 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*. » Pourtant, la volonté de l'Etat est difficilement lisible, du fait qu'elle s'exprime différemment selon qu'il intervient en tant qu'auteur de dispositions constitutionnelles et légales en la matière ou en tant que garant du respect des droits et libertés constitutionnels, notamment par la voix du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat. L'encadrement local de la participation du public est délicat du fait de lecture divergente des contraintes et de la latitude posées par le droit national, de façon différente mais aussi floue que pour ce qui a trait à l'information du public. Les deux incertitudes nuisibles à l'effectivité du droit de l'environnement local renvoient d'une part aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement réellement concernées par le droit de participation du public néo-calédonien (1) et d'autre part à l'autorité compétente pour encadrer localement cette participation (2).

1 - Le doute quant au champ des décisions publiques locales « ayant une incidence sur l'environnement »

628. Si la compétence environnementale - entendue dans un sens strict qui reste à expliciter – est attribuée par défaut[822] et *a contrario*[823] par la loi organique, toutes les décisions provinciales ne sont pas réputées d'emblée avoir une incidence sur l'environnement. Symétriquement, toutes les dispositions de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie ou des communes ne sont pas magiquement dépourvues d'incidences sur l'environnement.

629. La partie législative du Code minier, en ce qu'elle a prêté à des prises de positions du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel, est ici d'un grand intérêt. Conformément à la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie[824], ce projet a été soumis pour avis au Conseil d'Etat qui a souhaité préciser que :

> *« 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. Les articles Lp. 131-5 et Lp. 142-10 du projet relatifs aux procédures d'enquête publique précédant la délivrance, respectivement, des concessions minières et des autorisations de travaux d'exploitation, ne peuvent donc, sauf à être entachés sur ce point d'incompétence négative, renvoyer à un arrêté du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie la*

[822] Article 20 de la loi organique susmentionnée.
[823] Point 4° du III de l'article 21 et point 21° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.
[824] Article 100 de la loi organique susmentionnée.

définition des conditions et des limites dans lesquelles doit s'exercer ce droit. Celles-ci doivent donc être définies par la loi du pays. En outre, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs du projet sur la rédaction des articles Lp. 112-15 et Lp. 112-16 qui ne fait pas apparaître les conditions dans lesquelles la commission minière communale et le comité local d'information permettent au public, pour ce qui les concerne, d'exercer son droit à être informé et à participer à l'élaboration des décisions publiques relatives à des activités minières ayant un impact sur l'environnement. Ces dispositions devraient, en conséquence, être précisées. »[825]

630. Il est clair que le Conseil d'Etat attend ici de la Nouvelle-Calédonie qu'elle mette à l'épreuve sa compétence législative pour encadrer les conditions et limites de la participation du public en matière environnementale. Il est surtout flagrant qu'il fait de la détermination des modalités de délivrance des concessions minières et des autorisations de travaux des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Sans qualifier en quoi que ce soit ces incidences, il constate que la matière minière est, ici, environnementale.

631. Le Conseil constitutionnel s'est exprimé différemment sur ce point en 2013[826]. A la demande de l'association Ensemble Pour La Planète, il se prononçait sur la constitutionnalité d'un article de la partie législative du Code minier de la Nouvelle-Calédonie encadrant les conditions d'ouverture des travaux de recherche et d'exploitation minières, notamment de nickel et de chrome. Il s'exprimait justement sur l'article Lp. 142-10 du Code minier de Nouvelle-Calédonie, qui avait spécifiquement fait l'objet de la vigilance du Conseil d'Etat. Ces travaux sont par essence susceptibles d'impacter le patrimoine naturel. Pour ce qui a trait aux travaux de recherches, spécifiquement visés par la QPC, la vulnérabilité de la biodiversité terrestre (pour le nickel) ou marine (pour le chrome détritique) hébergée par les milieux où ces ressources peuvent exister pourrait suffire à susciter la plus grande vigilance. Or, les dispositions considérées ne prévoient pas de mesures d'information et de participation du public alors même que le Conseil d'Etat en avait souligné la nécessité sauf à être en violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement. De façon contradictoire avec la jurisprudence du Conseil d'Etat, le Conseil Constitutionnel a pourtant décidé que :

« compte tenu de la nature des substances minérales susceptibles d'être recherchées et en l'état des techniques mises en œuvre, le législateur a pu considérer que les autorisations de travaux de recherches ne constituent pas des décisions ayant une incidence significative sur l'environnement ; que, par suite, en ne prévoyant pas de procédure d'information et de participation du public préalable à l'intervention des autorisations de travaux de recherches, le législateur a fixé, au principe d'information et de participation du public, des limites qui ne méconnaissent pas l'article 7 de la Charte de l'environnement ».

632. Le Conseil constitutionnel octroie au législateur du pays toute la latitude pour déterminer lui-même le champ des décisions soumises à l'article 7 de la Charte constitutionnelle. Cela conforte sa posture en matière d'assimilation de la loi du pays à la loi nationale.

---

[825] CE, Section des travaux publics, 25 novembre 2008, *Projet de loi du pays relative au Code minier de la Nouvelle-Calédonie,* avis n°382126.

[826] CC, Décision 2013-308 QPC 13 juillet 2013, *Loi du pays relative au Code minier de Nouvelle-Calédonie*.

Pourtant, il présuppose que le législateur du pays choisira des critères similaires à ceux de la loi nationale, ce qui révèle un biais dans sa perception de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie. En effet,

> *« L'exigence d'une incidence « significative » sur l'environnement n'est pas anodine. Elle avait été formulée quelques mois plus tôt par le Conseil constitutionnel (Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, Association France Nature Environnement et autres) et trouve son origine dans l'article L. 120-1 du Code de l'environnement dans sa rédaction antérieure à la loi du 27 décembre 2012 :*
>
> *«* Sauf disposition particulière relative à la participation du public prévue par le présent Code ou par la législation qui leur est applicable, les décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement*. »* [827]

633. On peut se demander ce que dirait aujourd'hui le Conseil Constitutionnel s'il devait être à nouveau sollicité sur une question similaire, alors que la loi nationale a changé sur ce point, sans d'ailleurs s'imposer davantage localement. Quel champ pourrait-il arrêter pour les décisions locales soumises à la participation du public ?

634. Le Code de l'environnement de province Nord prévoit certes que la Charte constitutionnelle s'applique pour ce qui la concerne, sauf exceptions prévues par ailleurs,

> *« aux décisions, réglementaires, individuelles et d'espèce, des autorités publiques provinciales ayant une incidence directe et significative sur l'environnement qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquels elles doivent, le cas échéant en fonction de seuils et critères. »* [828]

635. Or, à notre connaissance, aucune autre disposition locale, ni dans le Code minier ni dans un autre Code de l'environnement ni dans un instrument tiers, ne qualifie le champ des décisions relevant de l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement.

636. Ainsi, les projets, plans ou programmes soumis à enquête publique en province Nord sont listés exhaustivement[829].

637. De la même façon, la province Sud prévoit que les aménagements, ouvrages ou travaux exécutés par des personnes publiques ou privées doivent être précédés d'une enquête publique « *lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement* ». Elle prévoit cependant une liste exhaustive de ces aménagements, ouvrage et travaux[830]. Symétriquement, elle impose aussi la mise en ligne des dossiers d'études d'impact avant toute décision impliquant une telle étude, c'est-à-dire « *les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation,*

---

[827] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.,* p.189.

[828] Article 151-1 du Code de l'environnement de la province Nord.

[829] Article 152-2 du Code de l'environnement de la province Nord.

[830] Article 142-1 du Code de l'environnement de la province Sud. L'article 211-3 prévoit aussi une enquête publique préalable à la création d'aires protégées.

sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement »[831]. Une liste exhaustive en est pourtant arrêtée aussi[832].

638. En province des Iles Loyauté, il est établi que :

> *« Toute personne a le droit […] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.*
> *À cet égard, la province des îles Loyauté adopte des procédés de consultation adaptés, notamment à l'organisation coutumière, en vue d'une participation effective des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation en matière d'environnement. »*[833]

Ces dispositions restent proclamatoires faute de dispositions mettant en œuvre ce principe et ne cernent pas encore le champ des dispositions pour lesquelles une procédure participative doit être organisée.

Par ailleurs, les trois provinces conditionnent à des enquêtes publiques l'exploitation de certaines installations classées pour la protection de l'environnement[834] et carrières[835].

639. Aussi, pour ce qui touche à l'environnement, la Nouvelle-Calédonie prévoit des enquêtes publiques dans le cadre de l'instruction des déclassements, concessions, délimitations, servitudes et changements substantiels d'utilisation de domaine public des provinces et de la Nouvelle-Calédonie[836], aux activités minières ou aux documents d'urbanisme[837].

640. En aucun cas, dans le cadre de ces listes, il n'est explicitement exigé que l'incidence de la décision à prendre soit significative, bien qu'en réalité elle soit souvent susceptible de l'être au vu de l'extrême vulnérabilité des milieux naturels néo-calédoniens.

> *« De manière discutable, [le conseil constitutionnel] a choisi de transposer [les exigences posées par la loi nationale] aux lois du pays. Ce faisant, il apparaît que le Conseil porte atteinte à l'autonomie du législateur calédonien en lui imposant des limites déterminées par le législateur national et qu'il n'a donc pas lui-même choisies. »*[838]

---

[831] Article 130-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[832] Articles 130-3 et 130-5 du Code de l'environnement de la province Sud.

[833] Article 110-1 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté. Les dispositions plus spécifiques restent à venir, une partie de ce Code est réservée à cet effet.

[834] Par exemple, les articles 412-1 et 413-5 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, 412-4 et 413-4 du Code de l'environnement de la province Nord et 413-8 et 413-45 du Code de l'environnement de la province Sud.

[835] Par exemple, les articles 352-9 et 352-11 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, 352-4 du Code de l'environnement de la province Nord et 352-6 du Code de l'environnement de la province Sud.

[836] Par exemple, les articles 6, 10, 18 et 50 de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces et arrêté n° 2002-1569/GNC du 30 mai 2002 relatif aux enquêtes publiques préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages prévues dans la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

[837] Par exemple, les articles R112-5, R112-10 et R112-13 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

[838] Carine DAVID, « Commentaire de la décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013 - Le difficile

641. En cela, le Conseil Constitutionnel contrarie aussi sa jurisprudence antérieure selon laquelle il

> *« considère que le constituant a consenti au législateur une « certaine latitude » (Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, considérant n° 6) en utilisant l'expression « dans les conditions et limites », qui habilite plus largement le législateur que s'il s'était contenté de faire référence aux seules « conditions » ou « modalités ».* [839]

642. Pourtant, si la Nouvelle-Calédonie, par voie de loi du pays, décidait d'ouvrir plus largement les critères des incidences prêtant à la participation du public, il serait décontenançant que le Conseil d'Etat persiste dans cette lecture « métropolo-centrée ».

643. En 2016, la Cour Administrative d'Appel, à ce sujet, se garde bien de prêter quelque intention que ce soit aux autorités locales lorsqu'elle affirme que « *le Congrès de la Nouvelle-Calédonie est en tout état de cause compétent pour adopter par voie de délibération, dans le champ [de la réglementation phytosanitaire], les dispositions nécessaires à la mise en œuvre, s'il échet, du droit garanti par l'article 7 de la Charte* »[840].

644. A ce jour, la détermination des décisions publiques locales ayant une incidence sur l'environnement se fait donc essentiellement en fonction de critères et seuils très précis. N'en sont alors l'objet que les autorisations de projets, plans et programmes et non pas les projets ou propositions de normes juridiques. La province Nord est la seule à avoir qualifié de façon générale les décisions de son ressort qu'elle entend soumettre à la participation du public.

La seule jurisprudence connue à ce jour, pourtant celle du Conseil d'Etat, semble fondée sur une lecture biaisée, inoculant au droit local des éléments de la loi nationale alors même qu'il défend en la matière aussi bien la latitude de la loi nationale que celle de la loi du pays.

645. Cela influence négativement la bonne effectivité du droit de l'environnement local. Plus grave, la désignation même de l'autorité compétence pour arrêter le champ de ces décisions et en encadrer la participation reste incertaine.

2 - La participation du public aux décisions ayant une incidence environnementale : un sujet aujourd'hui plus volatil que transversal

646. Le bloc constitutionnel[841] renvoie à la loi le soin de déterminer les conditions et limites de l'exercice du droit de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.

647. Début 2015, un ping-pong jurisprudentiel a cependant affaibli la crédibilité du cadre juridique de la participation du public. Le juge administratif de Nouméa[842], « *après avoir*

---

positionnement du Conseil constitutionnel par rapport à la loi du pays : entre assimilation et reconnaissance des spécificités », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2013/3, n° 95, pp.977-82.

[839] *Ibid.*

[840] CAA Paris, 12 mai 2016, Ensemble Pour La Planète, n°13PA04101, 13e considérant.

[841] A l'article 7 de la Charte de l'environnement selon lequel « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, 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*. »

[842] TANC, 16 décembre 2014, *Associations Ensemble pour la planète et UFC – Que Choisir Nouvelle-Calédonie*, Req. nos 1400148, 1400158, 1400291, 1400292, 1400349, 1400354.

constaté que la délibération litigieuse constituait « indéniablement une décision publique ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement », en déduit que celle-ci aurait dû faire l'objet d'une participation du public. Or, il constate que « le Congrès de la Nouvelle-Calédonie n'a fixé par aucun texte, ni de manière générale, ni pour le cas particulier de l'élaboration de la délibération litigieuse de telles « conditions et limites », qu'en ne soumettant pas l'élaboration du contenu de cette délibération à une procédure particulière de participation du public qu'il lui appartenait de définir, le Congrès a ainsi posé à ce droit de participation du public une limite qui méconnaît les dispositions de l'article 7 de la Charte ». »[843]

648. Ce jugement avait été dédit par la cour administrative d'Appel de Paris[844], rejetant « *le moyen du non-respect de l'article 7 de la Charte du fait de l'absence d'effet direct de cette disposition constitutionnelle* »[845]. Un tel raisonnement « *aurait pour conséquence que l'ensemble des réglementations environnementales n'auraient pas à être soumis au principe de participation du public* » au sens large. Il était lui-même heureusement contredit, dès le lendemain, par le Conseil d'Etat statuant sur une affaire comparable ayant eu lieu en Polynésie française[846]. En effet, le Conseil d'Etat renonce explicitement à l'obligation de qualification par la loi dans le contexte spécifique de la Polynésie française qui est, elle, entièrement dépourvue de compétence législative. Il aurait été heureux qu'il soit clairement extrapolé au cas néo-calédonien que

> *« lorsque l'assemblée de la Polynésie française édicte, par des actes dénommés " lois du pays ", des mesures relevant du domaine de la loi, il lui incombe de définir les conditions et limites dans lesquelles doit s'exercer le droit reconnu à toute personne par l'article 7 de la Charte de l'environnement 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 ».*

L'arrêt de la cour d'Appel de Paris a finalement été cassé pour l'affaire néo-calédonienne[847]. L'intégralité de la délibération ayant « *pour objet de garantir, dans la limite des connaissances scientifiques actuellement disponibles, que les produits phytosanitaires à usage agricole sont appropriés à l'usage prévu et, qu'utilisés conformément aux prescriptions réglementaires et d'utilisation, ils n'ont pas d'effets secondaires nocifs sur la santé humaine et animale et inacceptables pour l'environnement* »[848] a été annulée. Hélas, le Conseil d'Etat

---

[843] Carine DAVID, « La fixation des « conditions et limites » du droit de participation en matière environnementale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique de l'Environnement,* 2015/4, Volume 40, pp.615-30. p.624.

[844] CAA Paris, 12 février 2015, *Association Ensemble pour la planète (EPLP),* Req n°s 13PA03697 et 13PA03698.

[845] Carine DAVID, « La fixation des « conditions et limites » du droit de participation en matière environnementale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie », *op.cit.* p.624.

[846] CE, 10e et 9e SSR, 13 février 2015, Req. n° 384447 et n°384447.

[847] CE, 3e, 22 décembre 2017, Req. n°390158.

[848] Article 1er de la délibération n° 217 du 14 août 2012 relative aux conditions d'autorisation, d'importation, de détention, de mise sur le marché et d'utilisation des substances et produits phytosanitaires à usage agricole, abrogée et codifiée par la loi du pays du 7 février 2017 instituant le chapitre II du titre V du livre II de la partie législative du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie sur les produits phytopharmaceutiques.

n'a pas rebondi sur les questions soulevées par la participation du public, se contentant de se positionner sur la répartition entre le domaine règlementaire et celui de la loi du pays.

649. En premier lieu, il apparait donc que le juge considère le critère de la nature législative ou réglementaire de l'instrument encadrant la participation du public comme inopérant localement. C'est en effet ce qui ressort le plus clairement de sa jurisprudence du 19 mai 2015, où le Conseil d'Etat établit que « *en l'absence de loi susceptible de définir les « conditions et limites » dans lesquelles s'exercent les droits reconnus par l'article 7 de la Charte de l'environnement, l'autorité à qui la loi organique a conféré la compétence pour édicter les règles de fond dans un domaine a également compétence pour définir directement ces « conditions et limites ».* »[849]

650. Pour autant, cela ne clarifie pas l'attributaire de cette tâche pour la Nouvelle-Calédonie. Rattachée à une garantie fondamentale accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, l'Etat pourrait sembler légitime à l'exercer. En effet, « *il est de jurisprudence constante pour le Conseil Constitutionnel que la mise en œuvre des libertés publiques doit être la même sur l'ensemble du territoire, sauf disposition constitutionnelle contraire, qui n'existe pas en ce domaine.* »[850] D'ailleurs, le dernier alinéa de l'article 6-1 de la loi organique 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie précise désormais : « *est également applicable de plein droit en Nouvelle-Calédonie toute autre disposition législative ou réglementaire qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République.* »

« *Les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de projets, plans et programmes et de certaines décisions, afin de […] mieux garantir leur conformité aux exigences constitutionnelles ainsi que leur adaptabilité aux différents projets, de faire en sorte que le processus d'élaboration des projets soit plus transparent et l'effectivité de la participation du public à cette élaboration mieux assurée* »[851] seraient alors applicables en Nouvelle-Calédonie.

651. Toutefois, resterait à justifier que ces dispositions constituent la mise en œuvre d'une liberté publique. Plus rédhibitoire, maintenant que la compétence locale a été accordée en la matière, il s'agirait de questionner l'irréversibilité du partage de compétence proclamée dans le préambule de l'accord de Nouméa[852].

652. Le législateur ne semble pas envisager cette option un seul instant. En effet, les dispositions du Code national de l'environnement encadrant la participation du public ne sont pas applicables en Nouvelle-Calédonie. Plus spécifiquement, à propos de l'accès et du partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources traditionnelles associées aux ressources génétiques, si quelques dispositions sont applicables en Nouvelle Calédonie, la

---

[849] CE, section des travaux publics, 19 mai 2015, *Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, Req. n°390000, inédit.
[850] Carine DAVID, « *Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie* », *op.cit.*, p.39.
[851] Point 3 du I de l'article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.
[852] Neuvième alinéa du point 5 du préambule de l'accord de Nouméa, signé le 5 mai 1998.

phrase « *Ces projets sont menés en concertation et avec la participation des communautés d'habitants* » ne l'est pas[853].

Le Conseil d'Etat consacre cette position, affirmant que

> *« les dispositions du I de l'article 21 de la loi organique […] ne confèrent à l'Etat aucune compétence pour définir [au titre de la garantie des libertés publiques] les « conditions et limites » dans lesquelles s'exerce le droit de toute personne […] de participer à l'élaboration des décisions publiques prises par les autorités de la Nouvelle-Calédonie dans les domaines de leurs compétences respectives et qui ont une incidence sur l'environnement. »*[854]

653. Rattachée à une finalité environnementale, ce serait caricaturalement le niveau provincial qui serait privilégié, conformément au critère finaliste dégagé par le Conseil d'Etat. Jusqu'en 2006, la compétence provinciale paraissait pourtant exclue, notamment du fait

> *« que la mise en œuvre de ladite norme constitutionnelle pourrait alors différer d'une province à l'autre. S'il est désormais admis que la mise en œuvre de principes fondamentaux puisse se faire de manière différenciée en Nouvelle-Calédonie, on ne saurait accepter que la différenciation descende au niveau provincial. »* [855]

654. Cela aurait en outre pour inconvénient que la Nouvelle-Calédonie n'aurait pas pu se prévaloir de ces dispositions provinciales, établies *a priori* pour des domaines exclus de sa compétence.

Pourtant, de façon insolite, le Conseil d'Etat considère sur ce point que « *les provinces peuvent, au titre de leur compétence en matière d'environnement, [prévoir des règles transversales] susceptibles de s'appliquer à titre subsidiaire à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie et aux communes si l'Etat et la Nouvelle-Calédonie ne fixaient pas ces « conditions et limites » dans leurs domaines de compétence respectifs.* »[856] Les motifs de cette prise de position ne sont pas détaillés. Ils pourraient relever d'une confusion entre le critère matériel de la loi nationale, qui la rend compétente pour édicter ces dispositions au niveau national et qui, par l'effet de la hiérarchie des normes, impose ces dispositions aux collectivités et communes, avec le champ de compétence des provinces. Ce dernier s'entend faute d'attribution à une tierce entité et, surtout, ne leur ôte pas leur valeur réglementaire. Rien ne saurait justifier que les provinces adoptent des dispositions contraignantes ni pour les communes ni pour la Nouvelle-Calédonie, à moins que la loi nationale ne le prévoie.

---

[853] Article L614-3 du Code national de l'environnement.

[854] CE, Section des travaux publics, 19 mai 2015, *Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, Req. n°390000, inédit.

[855] Carine DAVID et Victor DAVID, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale », *op.cit*.

[856] CE, Section des travaux publics, 19 mai 2015, *Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, Req. n°390000, inédit.

655. Pragmatiquement, cela amènerait la Nouvelle-Calédonie à mettre en œuvre des modalités de participation différentes selon les provinces, dans la perspective de l'adoption de dispositions qui s'appliqueraient pourtant uniformément sur l'ensemble de son territoire.

656. Cela empêcherait les communes, en application du principe de libre administration[857], de se prévaloir de ces dispositions provinciales, même pour leurs prescriptions ayant un impact environnemental.

657. C'est d'ailleurs probablement la perplexité des provinces vis-à-vis de cette réponse qui justifie qu'aucune d'entre elles n'a cherché à établir de normes, en la matière, qui s'imposeraient à d'autres autorités.

658. L'option globalement retenue par le Conseil d'Etat est à la fois étonnante et peu propice à la bonne effectivité du droit de l'environnement local. En effet, il établit que, dans les domaines de sa compétence relevant de la loi du pays, *« il appartient au Congrès de définir les « conditions et limites » dans lesquelles [s'exerce] le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* »[858]. En dehors de la matière législative telle que fixée à l'article 99 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, il considère que « *l'Etat et les autorités de la Nouvelle-Calédonie peuvent fixer ces « conditions et limites » par voie réglementaire dans les domaines de compétence qui leur sont attribués* » [859] - celles établies par les provinces trouvant à s'appliquer de manière subsidiaire aux autres autorités mais aussi à l'Etat.

659. Certes, cela a pour présupposé favorable la reconnaissance de l'action en matière environnementale de tous les auteurs de normes juridiques applicables localement : Etat, Nouvelle-Calédonie, communes et provinces. En cela, cet avis brise un tabou et assume la nécessaire collaboration de diverses autorités compétentes dans des domaines touchant à la pérennité du patrimoine naturel.

660. Pourtant, il engage la cohérence de la participation du public néo-calédonien en matière environnementale en en promouvant la diversité des cadres juridiques.

Une loi du pays – voire plusieurs, hétérogènes sur leur fond, s'il était choisi de traiter par catégorie de décisions - encadrerait les conditions et limites de la participation du public aux lois du pays ayant une incidence environnementale. Symétriquement, la participation aux décisions ayant une incidence environnementale serait établie par délibération(s) du Congrès pour ce qui est de son ressort, le cas échéant en distinguant des modalités différentes selon les domaines de compétence au titre desquels le texte est adopté.

---

[857] Explicité à l'article 3 de la loi organique susmentionnée. Par ailleurs, la participation des habitants de la commune à la vie publique relève des articles L et R125-1 et suivants du Code des communes applicable à la Nouvelle-Calédonie et la participation des habitants et des usagers à la vie des services publics des articles L 126-1 et suivants de ce même Code.

[858] CE, Section des travaux publics, 19 mai 2015, *Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, Req. n°390000, inédit.

[859] CE, Section des travaux publics, 19 mai 2015, *Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*, Req. n°390000, inédit.

Pour les lois du pays ou délibérations du Congrès ayant une incidence sur l'environnement mais pour lesquelles le Congrès n'aurait pas prévu de conditions et limites à la participation du public, si des dispositions provinciales étaient susceptibles de s'appliquer, ces dernières s'appliqueraient, de façon hétérogène d'une province à l'autre. Faute de champ d'applicabilité du principe de participation prévisible localement, il serait d'ailleurs délicat de déterminer dans quels cas des dispositions de la Nouvelle-Calédonie ayant une incidence environnementales pourraient être remises en cause faute de participation conforme à de telles exigences provinciales.

661. La situation appelée par cet avis est ubuesque. Si on se demande si elle appelle davantage le rire ou les larmes, on ne peut en tout cas que constater qu'elle bride l'encadrement juridique local de la participation du public, et de fait, sa mise en œuvre. La situation juridique actuelle locale qui en résulte[860] est incohérente et parcellaire, au détriment de la lisibilité de l'action publique et du rôle attendu du public. En ce qu'elle éclate artificiellement les démarches participatives et décourage la participation du public, elle nuit à l'effectivité du droit de l'environnement local.

662. Il aurait peut-être été plus convaincant, s'éloignant de la jurisprudence indispensable à la Polynésie française, de consacrer la compétence législative du Congrès pour établir les conditions et limites du droit de participation du public aux décisions ayant une incidence environnementale[861]. Cela aurait l'immense avantage de permettre une meilleure lisibilité des attentes des institutions en matière de participation du public et une homogénéité des pratiques par-delà les frontières provinciales. Promouvant des modalités d'élaboration des normes environnementales cohérentes à l'échelle du pays, cela permettrait aussi, de ce fait de mutualiser des outils de mise en œuvre de la participation du public[862].

663. La Cour Administrative d'Appel de Paris a néanmoins apporté un élément favorable à l'établissement de conditions et limites à la participation du public à l'édiction de décisions ayant une incidence environnementale. En effet, elle a établi que lorsqu'une autorité permet, par délibération, « *l'édiction ultérieure, par voie d'arrêtés, de nouvelles dispositions réglementaires susceptibles d'avoir une " incidence sur l'environnement " au sens et pour l'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004* »[863], elle méconnait l'étendue de sa compétence au regard des exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement en s'abstenant de déterminer les conditions et limites de la participation du public à la procédure d'édiction de ces arrêtés.

Ainsi, la loi nationale s'abstient de déterminer le champ d'application local de l'article 7 de la Charte constitutionnelle, vraisemblablement par respect de l'autonomie accordée en matière environnementale. Pour autant, le juge attend clairement des autorités locales, lorsqu'elles confient la responsabilité de prendre des décisions ayant une incidence

---

[860] Evoquée au point 1 précédent.

[861] Comme préconisé dans l'article de Carine DAVID, « La fixation des « conditions et limites » du droit de participation en matière environnementale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*

[862] Les avantages d'une structuration du droit de l'environnement à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie ont été évoqués au titre précédent. La mise en cohérence des modalités de participation du public par le biais d'une loi du pays aurait en outre l'avantage de ne pas nécessiter de réécriture de la loi organique. Une nouvelle lecture du cadre constitutionnelle et légal suffirait.

[863] CAA Paris, 12 mai 2016, *Ensemble Pour La Planète*, n°13PA04101, 14e considérant.

environnementale, qu'elles prévoient explicitement l'aspect participatif des modalités de leur élaboration.

Par ailleurs, il semble alors possible d'extrapoler cette jurisprudence aux délibérations d'Assemblées de province renvoyant à des délibérations de leur bureau des décisions ayant un impact sur l'environnement - listes des espèces protégées ou des aménagements, ouvrages et travaux soumis à la procédure de l'étude d'impact par exemple.

664. Si tant est que les conditions d'établissement du cadre juridique de la participation du public aux décisions ayant un impact environnemental s'éclaircissent, faudrait-il encore déterminer les conditions de participation propres à favoriser l'effectivité du droit de l'environnement. Il serait des plus opportuns que ces conditions s'inscrivent dans un cadre lisible, homogène, à l'échelle du pays[864].

B - Le « droit mou » régional en matière de gouvernance et d'environnement : des lignes directrices en matière de participation du public

665. Les conditions de la détermination de la déclinaison locale du principe constitutionnel de participation du public aux décisions ayant une incidence environnementale sont certes peu claires. Par contre, il est limpide que chaque autorité compétente pour fixer les conditions et limites de cette participation locale environnementale a toute latitude pour le faire. Juridiquement, il est intéressant de voir dans quelle mesure ce droit international peut la canaliser ou du moins l'éclairer.

Si le droit international ne contraint pas la Nouvelle-Calédonie en la matière (1), plusieurs conventions internationales ou régionales, ou autres instruments issus des travaux des instances internationales, sont en effet susceptibles de donner matière à réflexion pour l'élaboration d'un système cohérent de participation du public néo-calédonien aux décisions publiques ayant une incidence environnementale (2).

1 - L'absence de contrainte de droit international en matière de participation du public

666. La convention de référence en la matière, en droit national, est celle sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Aarhus en 1998. C'est en effet elle qui a décliné pour l'Europe le principe 10 de l'article 2 de la convention cadre sur la diversité biologique signée à Rio de Janeiro en 1992 selon lequel *« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, en mettant les informations à la disposition de celui-ci »*. Elle fait l'objet de vastes littératures et même de guides d'application[865].

---

[864] A cet égard, un projet de modification de la loi organique avait été émis en 2014, limité au seul cas de la mise en œuvre du principe de participation en matière environnementale. Il prévoyait l'introduction d'un article 213-1 (après l'article instaurant le comité consultatif de l'environnement) disposant que la mise en œuvre du principe de participation relevait du domaine de la loi du pays.

[865] Par la commission économique des Nations Unies pour l'Europe, consulté le 03 janvier 2020 sous http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_FRE_interactive.pdf

667. Cependant, elle n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie, conformément à la réserve d'application territoriale formulée par la France[866]. Cela fait sens, puisque cette convention est établie sous l'égide de la commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Pour autant, à la différence de l'Amérique Latine et des Caraïbes qui bénéficient désormais de la convention d'Escazú[867], aucune convention comparable n'a été établie sous l'égide de la commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique[868]. Cette commission réunit les deux-tiers de la population mondiale : ses outils ne seraient de toute façon pas spécifiquement adaptés au contexte insulaire[869]. La sous-commission pour le Pacifique, dont la mission est d'accompagner les îles du Pacifique vers l'atteinte des objectifs onusiens de développement durable, n'a pas non plus stimulé la signature d'une convention comparable.

668. D'autres instances internationales régionales associant la Nouvelle-Calédonie sont cependant actives en matière environnementale, notamment la Communauté du Pacifique, qui siège à Nouméa, Nouvelle-Calédonie[870], et le Programme Régional Océanien pour l'Environnement, qui siège à Apia, Samoa[871].

669. Deux points sont notables en ce qui concerne la gouvernance de ces instances. En 1983, lors de la conférence tenue à Saipan, Mariannes du Nord, il a été acté que tous les membres de la Communauté du Pacifique disposent d'une voix égale, qu'ils soient autonomes ou pas, contrairement aux règles classiques du droit international[872]. En outre, « *Il est une autre spécificité du droit régissant le fonctionnement du PROE : l'usage du consensus dans la prise de décision, plus couramment dénommé « the Pacific Way ». Il a*

---

[866] Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998.

[867] Accord régional sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matières environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes, adoptée le 4 mars 2018, à Escazú, Costa Rica, par les représentants de vingt-quatre Etats. Cette convention n'est pas applicable dans les Antilles Françaises et en Guyane.

[868] Cet organe de l'ONU chargé du développement de la région Asie-Pacifique, très orienté vers le développement durable, « *rassemble 53 États Membres et 9 Membres associés, et sa portée géographique s'étend de la Turquie à l'Ouest à l'Etat insulaire de Kiribati, dans le Pacifique, à l'Est, et de la Fédération de Russie au Nord à la Nouvelle Zélande au Sud. La région Asie-Pacifique a 4,1 milliards d'habitants, soit deux-tiers de la population mondiale*. » (source : https://www.un.org/fr/sections/where-we-work/asia-and-pacific/, consultée le 03 janvier 2020). La France en est membre depuis sa fondation en 1947.

[869] Notamment l'ouvrage « *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2017: Governance and Fiscal Management* », consulté sous https://www.unescap.org/publications/economic-and-social-survey-asia-and-pacific-2017 le 3 janvier 2020.

[870] « *La communauté du Pacifique a été créée le 7 février 1947 par la Convention de Canberra entrée en vigueur le 28 juillet 1948 (JORF 8 octobre 1948, p. 9780). Anciennement dénommée « commission du Pacifique Sud » (le rattachement d'archipels micronésiens situés au Nord de l'Équateur ne permet plus de parler du Pacifique Sud) elle a été créée à l'initiative de six puissances ayant des intérêts dans la région : l'Australie, la France, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Puis l'organisation s'est ouverte aux États insulaires et aux territoires autonomes.* » (Lucile STAHL, « Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer », *op.cit.*, p.177).

[871] Loi n° 96-543 du 19 juin 1996 autorisant la ratification de la Convention portant création du Programme régional océanien pour l'environnement.

[872] Ce n'est pas le cas pour les décisions du PROE, bien que tous les membres puissent participer aux travaux (article 4.3 de la convention portant création du PROE).

été institutionnalisé dans la région à l'occasion de l'adoption de la résolution de Saïpan pour devenir l'unique mode de décision dans le cadre du PROE »[873]. Les décisions de la Communauté du Pacifique, cependant, peuvent être soumises au vote si aucun consensus n'aboutit.

670. Le PROE a permis l'adoption de trois conventions environnementales : la convention d'Apia de 1976 relative à la protection de la nature dans le Pacifique Sud, celle de Nouméa de 1986 sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement et celle de Waigani de 2001 relative aux déchets dangereux et radioactifs. La Nouvelle-Calédonie, en tant qu'entité rattachée à la France, est partie aux deux premières[874].

671. Aucune de ces trois conventions ne contient de préconisation en ce qui concerne la participation du public. Aucune contrainte de droit international ne pèse donc sur les autorités locales qui souhaiteraient structurer juridiquement les démarches participatives environnementales locales.

672. Pourtant, le PROE et la CPS ont développé des outils à disposition de leurs membres, y compris la Nouvelle-Calédonie, permettant de mieux comprendre les enjeux, les avantages et les obstacles à la participation du public en matière environnementale.

2 - Les outils mis à disposition par les instances régionales locales

673. La communauté du Pacifique a mis en œuvre deux projets convergeant vers la gestion intégrée des zones côtières et impliquant la Nouvelle-Calédonie. Ces projets, INTEGRE (initiative des territoires pour la gestion régionale de l'environnement) et RESCCUE (restauration des services écosystémiques et adaptation au changement climatique) ont pris fin en 2018. Leur clôture a prêté à la tenue d'un atelier technique régional « participation du public dans la gestion et les décisions en matière d'environnement » les 4 et 5 décembre 2017.

> *« Ses objectifs étaient principalement de réaliser un retour d'expérience autour des projets INTEGRE et RESCCUE, d'identifier d'éventuelles « bonnes pratiques » et*

[873] Lucile STAHL, « Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer », *op.cit.* p.178.

[874] Loi n°88-999 du 21 octobre 1988 autorisant l'approbation de la convention sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud et décret n°94-110 du 1er février 1994 portant publication de la convention sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud, faite à Apia le 12 juin 1976 et la loi no 90-423 du 21 mai 1990 autorisant l'approbation d'une convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud (ensemble une annexe), ainsi que d'un protocole de coopération dans les interventions d'urgence contre les incidents générateurs de pollution dans la région du Pacifique Sud et d'un protocole sur la prévention de la pollution de la région du Pacifique Sud résultant de l'immersion de déchets (ensemble quatre annexes) et le d**écret no 91-28 du 4 janvier 1991 portant publication de la convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud (ensemble une annexe), d'un protocole de coopération dans les interventions d'urgence contre les incidents générateurs de pollution dans la région du Pacifique Sud et d'un protocole sur la prévention de la pollution de la région du Pacifique Sud résultant de l'immersion de déchets (ensemble quatre annexes), faits à Nouméa (Nouvelle-Calédonie) le 25 novembre 1986.**

spécificités océaniennes tant en termes d'opportunités à saisir que de défis à relever » [875]

674. Ce document mérite d'être largement exploité par les autorités locales qui chercheraient à donner du sens et de la matière à leurs dispositions en matière de participation du public aux décisions environnementales. Il contient en effet à la fois des clefs de lecture sur la participation en général, comme catalyseur de démocratie et d'amélioration de la prise en compte du patrimoine naturel, et des éléments pragmatiques quant aux modalités de participation expérimentées dans le Pacifique, à leurs avantages et à leurs contraintes. Il développe notamment quatre dimensions :

- « *L'intégration de la participation dans les politiques publiques de l'environnement dans le Pacifique : Où en est-on ? Quelles pratiques et quels cadres ? Au sein de ces pratiques participatives, quelles articulations et quelles tensions entre gestion traditionnelle/coutumière et procédures administratives ?*
- *Les acteurs de la participation : Qui sont ces acteurs entre agents chargés de la mettre en œuvre et public invité à « prendre part » ? Sont-ils légitimes ? Représentatifs ? Mobilisés ?*
- *Les capacités au service de la participation : « Quelles compétences sont nécessaires pour les différents acteurs impliqués dans les démarches participatives ? Quels métiers sont concernés ? Y a-t-il des déficits particuliers dans la région et quels moyens pour y remédier ?*
- *L'évaluation de la participation : Comment évaluer l'efficacité des processus participatifs ? Qu'est-ce qui définit un succès ou un échec en la matière ?* » [876]

675. L'ensemble fournit des données précieuses : rigoureuses, accessibles et surtout contextualisées aux réalités locales, insulaires et plurielles. Il offre aux autorités locales une prévisibilité fiable de l'ampleur du chantier qu'impliqueraient la structuration et surtout la mise en œuvre d'une participation effective du public et des bénéfices qu'on peut légitimement en attendre.

676. Parallèlement, le PROE a aussi alimenté la réflexion sur la participation du public en matière environnementale. En particulier, il a développé un programme relatif au suivi et à la gouvernance environnementale. Ce programme s'inscrit dans la poursuite du quatrième objectif du plan stratégique régional 2017-2026[877], « *que les habitants et l'environnement du Pacifique bénéficient de la pratique et de l'engagement en faveur de la bonne gouvernance* ». L'objectif 4-2, plus spécifiquement, vise à « a*méliorer les capacités nationales pour une bonne gouvernance environnementale soutenue par une assistance technique pour le développement de politiques et de lois, et afin de soutenir la mise en œuvre des engagements internationaux et régionaux des Membres* ».

---

[875] « Résultats de l'atelier régional « participation du public dans la gestion et les décisions en matière d'environnement » des 4 et 5 décembre 2017. », Nouméa, Communauté du Pacifique, 2017, p.9.https://www.spc.int/fr/documentation, accès vérifié le 03 janvier 2020.

[876] « Résultats de l'atelier régional « participation du public dans la gestion et les décisions en matière d'environnement » des 4 et 5 décembre 2017. » *op.cit.*, p.9, accès vérifié le 03 janvier 2020.

[877] Disponible sous https://www.sprep.org/attachments/Publications/Corporate_Documents/plan-strategique-2017-2026.pdf, accès vérifié le 03 janvier 2020.

677. Dans ce cadre, le PROE a établi notamment des directives pour les Etats et Territoires insulaires et océaniens quant au renforcement des études d'impact environnemental. Incidemment, mais de façon très pertinente, il souligne combien l'implication de la communauté locale, des propriétaires et des parties prenantes est une des clefs de la qualité d'une telle étude et du succès du projet considéré.

> *« Le Pacifique se caractérise par la grande importance de la propriété foncière coutumière et des liens directs entre les modes de subsistance des communautés, l'activité vivrière, l'état des ressources naturelles et le développement durable. Dans ce contexte, pour être efficace un processus d'ÉIE doit être participatif, impliquer la communauté locale et les propriétaires coutumiers fonciers / de la ressource susceptibles d'être concernés par le projet de développement, ainsi que les autres parties prenantes pertinentes, comme par exemple les autorités provinciales ou locales, les entreprises, les ONG, les groupes de femmes, d'hommes ainsi que les groupes confessionnels. »* [878]

678. Si l'objet est ici de structurer tant des projets de développement que des politiques, publiques, on pourrait en extrapoler l'état d'esprit promu à des études préalables à l'adoption de projets ou propositions réglementaires ou législatifs. Il est en effet question de :

- *« familiariser les parties prenantes au processus de planification et d'octroi de permis du projet,*
- *obtenir les contributions des parties prenantes quant aux impacts potentiels du projet, qu'ils soient perçus ou effectifs [notamment les impacts sociaux],*
- *obtenir le retour des parties prenantes sur la conception du projet et les mesures d'atténuation d'impact, et*
- *établir et entretenir des relations constructives entre toutes les parties.*

> *Une implication précoce, efficace et bien ciblée des parties prenantes peut contribuer à promouvoir une évaluation environnementale objective et transparente, permettre d'identifier les questions et préoccupations significatives des parties prenantes, encourager l'auteur d'une proposition à faire preuve de réactivité par rapport aux attentes locales, contribuer à renforcer la crédibilité et la confiance entre l'auteur d'une proposition et les communautés directement concernées, et réduire la probabilité de désinformation, de tensions et de conflits au sein de la société. Ceci peut en conséquence promouvoir l'acceptation du projet par la société et contribuer à faciliter les processus de construction et d'exploitation. À l'inverse, une implication inadaptée ou médiocre est susceptible de conduire à plus de crainte, d'anxiété et d'opposition par rapport à un projet. L'implication de la communauté locale, des propriétaires fonciers / de la ressource et d'autres parties prenantes devrait constituer une exigence de la législation sur les ÉIE. Cette exigence juridique devrait reposer sur des directives nationales qui décrivent les méthodes et échéances appropriées pour l'implication et la consultation, et qui formulent des recommandations pour garantir une participation et une représentation adéquates des communautés*

[878] « Directives pour les Etats et Territoires insulaires et océaniens quant au renforcement des études d'impact environnemental », Apia, Samoa, Programme Régional Océanien pour l'Environnement, 2017, https://www.sprep.org/attachments/Publications/EMG/eia-directives-oceaniens.pdf. consulté le 03 janvier 2020.

touchées. L'implication et la consultation des parties prenantes par l'auteur d'une proposition devraient suivre un plan qui précise les activités à conduire tout au long de la vie d'un projet. Dans le contexte océanien, l'implication et la consultation peuvent comprendre :

- *de mettre les informations sur le projet à la disposition du public dès qu'une ÉIE est annoncée, et donner l'occasion à la communauté locale, aux propriétaires fonciers / de la ressource et aux autres parties prenantes de faire part de leurs questions et de leurs suggestions pour les TdR du rapport d'ÉIE,*
- *d'accepter et de respecter les structures, traditions, langues, échéances, processus décisionnels et protocoles applicables pour la consultation de la communauté,*
- *de fournir aux parties prenantes un résumé non technique des rapports d'ÉIE traduit dans la langue locale, ou d'employer d'autres approches de communication, telles que des vidéos, présentations, émissions de radio, conférences, et/ou ateliers dans la langue locale, et*
- *de déposer des exemplaires des rapports d'ÉIE dans les locaux des Gouvernements nationaux, provinciaux, locaux ou d'ONG, dans des bibliothèques locales, dans des magasins ou des banques locales, ou encore sur des sites web Gouvernementaux ou sur celui de l'auteur d'une proposition, afin de permettre aux membres de la communauté, aux propriétaires fonciers / de la ressource et aux autres parties prenantes d'y accéder aisément et de pouvoir faire part de leurs observations sur les rapports. »* [879]

679. S'il s'agit de droit « mou », les travaux menés au niveau régional n'en sont pas moins perspicaces et éclairent utilement les autorités locales quant à la philosophie de la participation et aux objectifs et outils envisageables en Océanie. Si celles-ci décidaient de s'engager dans la mise en place d'une architecture juridique propre à garantir une participation optimale du public aux décisions environnementales, et, de ce fait, à améliorer leur acceptabilité sociale et leur effectivité, elles pourraient utilement s'appuyer sur ces instances.

680. La ou des autorités compétentes pour encadrer la participation du public aux décisions locales ayant une incidence environnementale œuvreraient de façon plus propice à l'effectivité de ces décisions si elles bénéficiaient d'un cadre plus clair. Qui qu'elles soient, ces autorités auront néanmoins toute latitude pour déterminer le cadre le plus à même d'optimiser la participation du public à ces décisions. Ni le droit national, ni le droit international ne saurait brider leur créativité. Il s'impose donc de déterminer, au vu des retours d'expériences déjà menées au niveau national et régional, les conditions et limites de la participation du public aux décisions publiques ayant une incidence environnementale qui seraient le plus favorables à l'effectivité du droit de l'environnement local.

[879] « Directives pour les Etats et Territoires insulaires et océaniens quant au renforcement des études d'impact environnemental », *op.cit.,* consulté le 03 janvier 2020.

§ 2 - Les marges d'approfondissement de la participation environnementale locale

« Avant même d'en assurer la mise en forme juridique, les services administratifs contribuent à la formulation des problèmes qui seront soumis aux autorités politiques ainsi qu'à la présentation des solutions possibles pour les résoudre. […] la rédaction des avant-projets de textes qui leur incombe, pour répondre à la commande politique, ne peut manquer d'être influencée par les cadres d'analyse et les logiques d'action auxquels ils se réfèrent. »[880]

681. Cela permet un enrichissement technique du droit de l'environnement, puisque désormais toutes les autorités locales disposent d'agents formés à des matières environnementales dans leurs effectifs. Pour autant, l'administration, même en faisant dialoguer en son sein les positions techniques et politiques, ne peut réussir seule la gageure de conjuguer enjeux écologiques et humains.

Pourtant, la Nouvelle-Calédonie connaît actuellement un cadre juridique de la participation du public peu ambitieux. Ceci stimule d'autant plus la créativité que, en l'espèce, à la fois les provinces et la Nouvelle-Calédonie disposent à ce jour de la plus totale liberté.

682. Dans une perspective de meilleure effectivité du droit de l'environnement local, il est nécessaire de réfléchir au cadre juridique de la participation locale qui pourrait contribuer à renforcer la qualité des dispositions de droit de l'environnement local et la confiance du public qu'il inspire au public. Dans cette idée, sera évoqué l'encadrement de la modalité la plus classique de la participation, la consultation (A), puis celui d'un panel plus complet, plus utile et plus exigeant, à la fois pour le public et pour l'autorité publique (B).

A - La consultation du public, socle historique de la participation

683. Juste au-dessus de l'information environnementale dans l'échelle de Sherry Arnstein, la consultation du public est le fondement de sa participation[881]. Pour de nombreuses décisions publiques, elle est d'ailleurs ancrée dans la tradition administrative[882] - bien plus solidement que l'accessibilité de l'information environnementale qui contredit le devoir de discrétion professionnelle. Si le mode de consultation le plus classique est l'enquête publique (1), d'autres se développent, notamment en valorisant les civic tech (2).

1 - Les enquêtes publiques, un terme partagé pour des réalités parfois différentes

684. Le droit néo-calédonien, suivant la tradition nationale, recourt généreusement aux enquêtes publiques. Celles-ci concernent *a priori* ce qui est susceptible de causer une

---

[880] Jacques CHEVALLIER, « La place de l'administration dans la production des normes », *op.cit.*

[881] L'échelle de participation telle que développée en 1969 par Sherry R. Arnstein constate trois échelons de participation entre la non-participation et le contrôle citoyen : l'information, la consultation et la concertation. Dans le deuxième, le public est invité à s'exprimer sans qu'il ne soit prévu de retour sur ses contributions. Dans le troisième, les participants sont informés des suites données à leurs contributions, qu'elles soient retenues ou non (Sherry ARNSTEIN, « A Ladder of Citizen Participation », *op.cit.*)

[882] « *Dès l'Ancien régime, les registres des Parlements révèlent que des enquêtes étaient parfois organisées avant l'intervention de certaines décisions des autorités publiques*. » (René HOSTIOU, « Fasc. 2550 : Enquêtes publiques - Lexis 360® », in *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 13 septembre 2019, http://www.lexis360.fr/document?docid=EN_KEJC-175901_0KS0.

rupture dans les bénéfices retirés de la jouissance d'un lieu, d'un paysage ou d'une ressource dans un état donné.

685. Les enquêtes publiques ont été définies en droit national, en 1983, comme une procédure ayant « *pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information* ».[883]

Depuis la codification du droit de l'environnement en province Sud, les enquêtes publiques visent toujours strictement le même objet que celui fixé dans cette loi Bouchardeau[884]. Ces dispositions communes s'appliquent aux carrières et aux aires protégées[885]. Des dispositions plus spécifiques visent les ICPE[886]. Celles liées à l'urbanisme sont encadrées dans le Code de l'urbanisme[887]. Aucune disposition n'a été identifiée qui exige d'enquêtes liées aux prélèvements d'eaux douces, alors même que des arrêtés portant ouvertures de telles enquêtes ont été répertoriés jusqu'en novembre 2018[888].

686. Lorsque la province Nord a intégré des dispositions en la matière dans son Code de l'environnement, en 2015, les attentes du public et des collectivités avaient déjà évolué. L'objet y est donc « *d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.* »[889] Le fait de prévoir de prendre en considération les observations produites « lors de l'élaboration des décisions » traduit une volonté de dépasser le strict cadre de la récolte d'avis aux fins de bonne information de l'autorité. En cela, l'enquête publique prévue par le Code de l'environnement de la province Nord s'apparente à de la concertation.

En outre, ces dispositions générales portent sur toutes les enquêtes publiques prévues par ce Code et en matière d'urbanisme, sans préjudice des adaptations éventuelles.

---

[883] Article 2, alinéa 1er de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite loi Bouchardeau, et alinéa 2 de l'article 142-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[884] Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

[885] Article 142-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[886] Article 413-8 du Code de l'environnement de la province Sud.

[887] Articles PS.111-17 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, qui reprennent strictement le même objet que la loi Bouchardeau et le Code de l'environnement de la province Sud mais proposent des modalités spécifiques.

[888] Parmi les textes visés par les arrêtés d'ouverture d' « enquête publique de commodo-incommodo » en province Sud – les délibérations n° 105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie et n° 238/CP du 18 novembre 1997 portant délégation de gestion des cours d'eau aux Provinces Nord et Sud - aucun ne prévoit de telle enquête. Le dernier arrêté publié au *Journal Officiel* de la Nouvelle-Calédonie et l'arrêté n° 4145-2018/ARR/DDR du 5 novembre 2018 portant ouverture d'enquête de commodo-incommodo relative aux prélèvements d'eau souterraine de Mme Nicole Odeyer sur les lots n° 238 et 239, section Poueo dans la commune de Bourail. Il y est d'ailleurs indiqué que le commissaire-enquêteur est un fonctionnaire du service en charge de l'instruction du dossier.

[889] Article 152-1 du Code de l'environnement de la province Nord.

687. La province des Iles Loyauté n'a pas encore disposé en la matière.

688. Pour ce qui concerne les dispositions de la Nouvelle-Calédonie, en matière environnementale, des enquêtes publiques sont prévues pour les travaux d'exploitation minière[890] ou pour le domaine public maritime[891], sans que ne leur y soit affecté d'objet spécifique.

689. De façon plus innovante, le Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie instaure désormais des dispositions allant au-delà des exigences historiques de l'enquête publique. En effet, il est explicitement prévu que « *le plan d'urbanisme directeur peut être modifié pour tenir compte du résultat de cette enquête. Le comité d'aménagement et d'urbanisme rend son avis sur le plan d'urbanisme directeur éventuellement modifié*. »[892] En cela, l'enquête publique dans le cadre des plans d'urbanisme directeurs en province Sud s'apparente davantage à de la concertation qu'à de la consultation du public. Ceci contribue à la satisfaction des usagers qui contribuent aux enquêtes et encourage ainsi une plus large expression. Cela permet, *in fine*, de disposer de plans d'urbanisme directeurs plus en cohérence avec les aspirations et les expertises d'usage des habitants.

690. On constate donc d'emblée que, sous un vocable auquel chacun recourt, on retrouve des effets très divers selon les textes concernés. Pour certains, les observations émises lors de l'enquête publique contribuent à la bonne information des décideurs, quand pour d'autres il est explicitement envisagé de remettre en question les dispositions initiales et de les soumettre à enquête publique complémentaire[893].

691. Surtout, au-delà des cadres réglementaires hétérogènes, les modalités de mise en œuvre sont susceptibles d'être très variées puisque les commissaires-enquêteurs ne disposent pas de cadre ni de moyens mutualisés.

692. Alors que depuis 1983, en droit national, les commissaires-enquêteurs sont désignés par le tribunal administratif, en Nouvelle-Calédonie, l'autorité décisionnaire des divers plans ou projets soumis à étude d'impact assume seule cette responsabilité[894]. Son choix est

---

[890] Articles Lp. 142-10 et suivants du Code minier de la Nouvelle-Calédonie.

[891] Loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces et arrêté n° 2002-1569/GNC du 30 mai 2002 relatif aux enquêtes publiques préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages prévues dans la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

[892] Article R. 112-6 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie. Les articles R. 112-9-1, R.122-10 et R.112-13 prévoient la symétrie pour les révisions, les modifications et les mises en compatibilité.

[893] Article PS. 111-35-1 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie : « *Lorsque, au vu du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, le maître de l'ouvrage estime souhaitable d'apporter au projet de document d'urbanisme des changements qui en modifient l'économie générale, une enquête publique complémentaire est organisée*. » ou article PN. 111-26 de ce même Code : « *Au vu des conclusions du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, le maître de l'ouvrage peut, s'il estime souhaitable d'apporter au document d'urbanisme des changements qui en modifient l'économie générale, demander au président de l'Assemblée de province d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le document. », sur le modèle de l'*article L123-14 du Code national de l'environnement.

[894] En droit national, seules les enquêtes qui ne relèvent pas du Code de l'expropriation ou du Code de l'environnement, sont menées par des commissaires désignés par le préfet du département où doit

d'autant plus libre qu'aucune disposition locale ne prévoit de liste d'aptitude, y compris en matière environnementale.

L'activité de commissaire-enquêteur n'est par ailleurs encadrée par aucune disposition applicable localement. A la différence du droit national, il n'est pas prévu de stage de formation de commissaires-enquêteurs. Aucune structure ne propose non plus de Code de déontologie ni de guide de l'enquête publique spécifique aux dispositions locales, ni même de colloques ou d'ateliers d'échange.

693. Il en ressort un paysage assez bigarré des productions des commissaires enquêteurs. La diversité de ces résultats peut être saine, lorsqu'elle résulte des divergences des enjeux, des calendriers et de toutes circonstances propres à chaque enquête. De façon plus problématique, elle peut aussi découler du fait que chaque corpus juridique prévoit des modalités voire des effets différents à chaque enquête et que chaque commissaire-enquêteur doive exercer sa mission en tout autonomie. Cette circonstance nuit évidemment à la visibilité de l'utilité de ces enquêtes pour le grand public. Les cas de réunions publiques organisées à l'occasion de ces enquêtes sont rares. Faute de lisibilité, cette démarche devient finalement peu accessible aux personnes éventuellement concernées. Au final, ce manque d'intelligibilité des enquêtes publiques peut réduire drastiquement leur valeur ajoutée dans les procédures d'instruction qu'elles doivent éclairer. En particulier, le public peut s'en détourner faute de comprendre l'intérêt qu'il a à y participer, et priver l'autorité de points de vue ou de connaissances qui auraient amélioré la qualité de la décision prise.

694. Il pourrait être bénéfique à la valeur ajoutée des enquêtes publiques de stimuler des échanges entre collectivités et commissaires-enquêteurs de sorte à homogénéiser les dispositions applicables et à favoriser la mutualisation des bonnes pratiques en la matière. Dans cette optique, le fait de disposer d'outils de coordination de l'architecture juridique environnementale locale telle qu'évoquée au titre précédent serait opportun.

2 - Les autres formes de consultation du public locales, des exigences et des mises en œuvre peu ambitieuses et peu valorisées

695. D'autres modalités de participation sont prévues localement. Elles relèvent, comme les enquêtes publiques, de la consultation du public en ce qu'elles permettent l'expression du public. Dans certains cas, en outre, une restitution sur l'éventuelle prise en compte des avis émis dans la décision finale est prévue.

696. Ainsi le Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie prévoit désormais des modalités de participation allant au-delà des exigences historiques de la seule enquête publique. En effet, il est prévu que les communes qui élabore leur plan d'urbanisme directeur (équivalent local du plan local d'urbanisme) mènent une « *procédure de concertation publique qui garantit l'information et la participation des habitants, des associations et des autres personnes concernées* » dont le bilan est joint au dossier l'enquête publique[895]*. Cette démarche n'est pas obligatoirement novatrice en ce que l'exigence porte seulement sur le fait de, « pendant une durée suffisante au regard de l'importance du projet, permettre au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui*

---

se dérouler l'opération projetée, conformément à l'article R. 134-15 du Code des relations entre le public et l'administration.

[895] Article R. 112-3 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

sont enregistrées et conservées. »[896] Les deux provinces soumises au droit de l'urbanisme[897] ont décliné ce principe directeur[898] en exigeant la mise à disposition d'informations et d'un registre destiné à collecter les observations, la tenue d'au moins une réunion d'information et la production d'un bilan de concertation. Toutefois, toutes deux prévoient que la commune puisse mettre en œuvre « *tout autre moyen complémentaire destiné à informer le public ou à recueillir ses observations* »[899], laissant libre court à sa créativité.

697. En province Nord, comme évoqué précédemment, le Code de l'environnement prévoit que les « *décisions, réglementaires, individuelles et d'espèce, des autorités publiques provinciales ayant une incidence directe et significative sur l'environnement qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquels elles doivent, le cas échéant en fonction de seuils et critère*s »[900] soient soumises à participation du public.

698. Cela semble incontournable pour toute autorité qui entend faire des choix en adéquation avec les attentes et avec l'expertise d'usage du public en ce qui concerne la pérennité de son patrimoine naturel. Cela permet en effet, *a minima*, de ne pas exclure le public de choix « *ayant une incidence directe et significative sur l'environnement » - indépendamment de toutes les décisions pour lesquelles il est considéré nécessaire, de par des caractéristiques moins sujettes à interprétation, de l'impliquer.*

699. En province Sud, toutes les études d'impact environnementales exigées[901] sont mises à disposition du public. Faute d'autres modalités, elles sont publiées, par défaut, sur le site internet provincial[902]. Il manque là une approche par enjeu, exonérée de tout seuil et critère préétabli. Néanmoins, le système est lisible et la collectivité a réellement structuré son site internet pour le mettre en œuvre.

700. Les modalités de participation exigées dans les deux provinces ne sont pourtant pas forcément les plus propices à encourager l'expression de tous les usagers concernés.

Sur le fond, en province Sud, c'est le dossier d'étude qui est mis à disposition du public, précédé d'un résumé non technique[903]. Si des observations sont formulées, elles peuvent faire l'objet d'un rapport de synthèse, à destination du pétitionnaire ou maître d'ouvrage.

En province Nord, il est prévu de mettre à disposition du public les projets de décisions autres qu'individuelles accompagnés d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs et les projets de décisions individuelles accompagnés, lorsque la décision est prise sur demande, du dossier de demande.[904]

---

[896] Article R. 112-3 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

[897] Les îles Loyauté sont constituées presque exclusivement de terres coutumières, non soumises à droit de l'urbanisme conformément à l'article Lp.111-1 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

[898] Aux articles PN.112-30 à PN.112-33 et PS.112-28 à PS.112-31 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

[899] Articles PN.112-32 et PS.112-30 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.

[900] Article 151-1 du Code de l'environnement de la province Nord.

[901] Pour les plans, programmes et projets listés aux articles 130-3 et 130-5 du Code de l'environnement de la province Sud.

[902] Article 130-9 du Code de l'environnement de la province Sud.

[903] Articles 130-4 III et 130-9 du Code de l'environnement de la province Sud.

[904] Article 151-2 du Code de l'environnement de la province Nord.

Si tant est que la note de présentation ou le résumé non technique soit pédagogique et donne réellement aux lecteurs même non-initiés les éléments pour prendre position utilement, elle peut suffire à éclairer les avis exprimés sur les décisions autres qu'individuelles. En ce qui concerne les décisions individuelles, le dossier de demande d'autorisation éventuel doit être accessible à des non-professionnels. Il est donc nécessaire que l'administration, lorsqu'elle prescrit le contenu et la forme de ces demandes et lorsqu'elle les déclare recevables, soit vigilante sur ce point. Dans les cas où les décisions individuelles ne seraient pas prises sur demande – que la formulation choisie semble ne pas exclure – il serait aussi adroit de prévoir une note de présentation.

En ce qui concerne les observations formulées en province Sud, il est explicité qu'elles ne lient pas la collectivité, ce qui fait sens lorsqu'on s'inscrit dans une démarche de consultation. L'initiative du rapport de synthèse est de bon ton. Il est dommage cependant que non seulement il ne soit établi que lorsque la collectivité estime qu'il y a lieu de le faire et qu'il ne soit pas publié, étant destiné au seul pétitionnaire ou maître d'ouvrage. Ceci laisse en suspens l'effort fait en faveur de la transparence de la consultation. Il aurait été opportun de fixer des éléments *a minima* à restituer au public, comme par exemple le récapitulatif des modalités de participation, le nombre de participants et les thèmes abordés par les contributions.

701. Sur la forme, la voie électronique semble toujours privilégiée. Les pièces sont mises en ligne, pour une durée à fixer au cas par cas et, sur demande, en province Nord, imprimées et mises à disposition ou communiquées par voie postale[905]. Pourtant, le Gouvernement constate lui-même l'importante fracture numérique en Nouvelle-Calédonie[906]. Ce biais n'est pas forcément accessible de façon uniforme à l'ensemble du public néo-calédonien, ce qui devrait empêcher qu'il soit exclusif.

Aussi, il serait probablement apprécié que soit proposés d'autres supports qu'écrits : vidéos, affichages illustrés ou présentations publiques à proximité du lieu concerné par la décision.

Il serait aussi vraisemblablement facteur de meilleure participation que la démarche soit obligatoirement médiatisée au-delà du simple affichage en mairie, voire qu'elle fasse l'objet d'une annonce individualisée pour les habitants alentours. Une réflexion importante doit être engagée pour ajuster les moyens engagés pour la consultation du public aux enjeux de ce sur quoi elle porte.

702. Parallèlement, des démarches participatives en vue de l'adoption de décisions ayant une incidence environnementale ont déjà été mises en œuvre en dehors de toute contrainte juridique.

703. Par exemple, en 2018, la province Sud avait engagé une concertation avec les habitants du grand Sud pour faire évoluer sa réglementation relative aux tortues vertes. Des présentations publiques et des ateliers ont pu avoir lieu, sans qu'il ne soit clairement établi si cela relève de l'information ou de la consultation et sans que cela n'aboutisse, à notre connaissance.

---

[905] Article 151-3 du Code de l'environnement de la province Nord.

[906] « *34 % de la population reste réfractaire, par manque de connaissance ou d'intérêt*. » Source : https://numerique.gouv.nc, consulté le 16 janvier 2020.

704. Aussi, la Nouvelle-Calédonie, en dehors de toute contrainte juridique, a déjà mis en ligne au moins une proposition de texte ayant une incidence environnementale. Le seul exemple qui nous est connu est celui de la proposition de loi du pays visant à interdire les écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens. Il est d'ailleurs explicité sur le site internet du Congrès que, au vu de l'article 7 de la Charte constitutionnelle et « *compte tenu des incidences sur l'environnement de la proposition […], il est apparu nécessaire d'organiser une consultation du public*. »[907] Si l'intention est respectable en soi, il n'est pas acté que ce projet ait réellement été le seul à justifier une telle démarche. Il serait probablement judicieux que le Congrès se dote d'une doctrine, contraignante ou non, qualifiant les incidences environnementales justifiant que le texte concerné fasse l'objet d'une participation du public. Il serait pertinent que les incidences prises en considération ne soient pas exclusivement les incidences positives sur l'environnement.

705. Un exemple beaucoup plus probant a été montré par la province des Iles Loyauté, lors de l'élaboration de son Code de l'environnement. Décrite dans la thèse de Victor David[908] justement intitulée « *Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie : Innover par la construction participative du droit* », la démarche a réellement associé les usagers à l'élaboration des dispositions adoptées. Elle n'a pas consisté à mettre en ligne des projets déjà mûris mais à mobiliser les habitants au travers de réunions au plus près de chez eux et à des moments où ils étaient disponibles, et ce dès l'amont de l'idée réglementaire. Il est intéressant de relever que la mission de codification n'a pas été confiée à des juristes « purs », mais à des personnes bénéficiant aussi d'un bagage en anthropologie et en sociologie. L'approche adoptée est alors fondamentalement différente.

706. Le processus est de ce fait naturellement plus long, mais aboutit à un résultat mieux assis, mieux connu et mieux respecté. Apprécié en province des Iles Loyauté, il serait aussi probablement de nature à satisfaire des attentes des habitants des autres provinces. En effet, jusqu'au niveau national, il est constaté que

> *« le mouvement associatif tend à contester de plus en plus vivement une procédure qui lui apparaît plus comme un mode de validation des projets de l'Administration que comme l'instrument d'un réel débat démocratique. »*[909]

B - L'encadrement juridique d'une participation du public local plus complète, un pas à faire vers une meilleure effectivité du droit de l'environnement

707. Il est désormais temps, à la fois face aux exigences du public et face à l'urgence environnementale, que les autorités locales puissent s'obliger à prendre en compte l'avis du public sur des normes ayant une incidence sur l'environnement. La recherche de l'effectivité du droit de l'environnement local impose d'être ambitieux mais réaliste, de sorte à éviter un cheminement aussi « *chaotique et incertain* »[910] que celui emprunté en Europe et aux Etats-Unis.

---

[907] https://www.congres.nc/consultation-publique-sur-la-proposition-de-loi-du-pays-relative-aux-cremes-solaires/, accès vérifié le 07 janvier 2020.

[908] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.*

[909] René HOSTIOU, « Fasc. 2550 » *op.cit.*.

[910] Rémi BARBIER et Corinne LARRUE, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, 2011, n° 1, pp.67-104.

708. Le premier exercice serait de déterminer le champ des décisions « *ayant une incidence sur l'environnement* », soumises à participation du public en vertu de dispositions locales. Sur ce point, il serait bien aventureux de notre part d'aspirer à davantage que de souligner deux évidences : les décisions prises après un processus participatif réussi bénéficient *a priori* d'une légitimité plus immédiate aux yeux de ses destinataires et un processus participatif implique d'accepter une remise en question de l'exclusivité du rôle de l'administration dans la production réglementaire voire législative. Pour les suites de la structuration de cette participation, il est important, pour envisager une action lucide de la part des autorités locales, d'identifier les paramètres à prendre en considération, à la fois quant aux objectifs (1) et quant aux modalités de la participation (2).

1 - Les contributions des divers degrés d'association à l'effectivité de la décision

709. Structurer juridiquement la participation du public permettrait à l'administration d'assigner d'emblée des degrés d'association du public à différentes décisions ou catégories de décisions. Cela en faciliterait la visibilité pour le public et permettrait aux administrations d'anticiper l'organisation nécessaire pour mener à bien cette participation et en tirer les conséquences pertinentes.

En effet, à ce jour, les processus participatifs menés localement le sont en opportunité et non pas de façon prévisible. Cela ne peut être autrement lorsqu'il s'agit de projets exceptionnels tels que l'inscription d'un bien au patrimoine mondial de l'UNESCO ou bien la maturation d'un plan ou d'une politique en dehors de toute contrainte juridique[911]. Cela nuit néanmoins à la lisibilité de l'action publique quand il s'agit de propositions ou de projets législatifs ou réglementaires.

710. Quelle que soit l'intention participative poursuivie, il est important qu'elle le soit de façon cohérente par rapport aux enjeux sociaux et environnementaux de la décision envisagée et à la capacité de l'administration à mettre en œuvre cette participation.

711. Dans une stricte perspective d'effectivité de la norme qui en sera déduite, ces intentions peuvent être ramenées aux huit échelons de l'échelle de Sherry Arnstein, déjà évoquée[912]. On peut aussi simplifier cette échelle en la réduisant à quatre paliers, plus pragmatiques : information - déjà traitée à la section précédente - consultation, concertation et co-décision[913].

712. Dans le cadre d'une consultation, l'administration cherche à récolter l'avis des participants sur le projet qu'elle leur soumet, une fois qu'elle l'a déjà mûri. Cela permet d'éclairer son choix sans l'engager ni à rendre des comptes ni à intégrer les propositions émises.

---

[911] Par exemple, le plan Do Kamo, être épanoui, ou la politique de l'eau partagée, déjà évoqués au chapitre précédent.

[912] Sherry ARNSTEIN, « A Ladder of Citizen Participation », *op.cit*. Les huit échelons de cette échelle sont : la manipulation et l'éducation, par des informations partielles et partiales, l'information sincère, la consultation - lors de laquelle le public est sollicité sans que des comptes ne soient rendus sur la prise en compte de son avis, l'implication du public – où il influence sans décider, le partenariat – dans le cadre duquel sont négociées les responsabilités de chacun, la délégation partielle de pouvoirs et le contrôle des citoyens – où ils se voient déléguer totalement la prise de décision et l'action.

[913] Mathieu DIONNET et al., *Guide de concertation territoriale et de facilitation*, LISODE, Montpellier, 2017, http://www.lisode.com/wp-content/uploads/2017/03/Lisode_Guide_concertation.pdf.

Chaque participant doit alors être conscient que son avis peut ou non influencer le choix final, et qu'il n'en sera *a priori* pas tenu informé individuellement. Cela permet au public de se prononcer sans non plus s'investir plus que nécessaire.

Cela permet à l'administration - si tant est que des avis utiles soient émis - de bénéficier à moindre coût d'un panorama plus complet de la situation que sa décision altèrera. Une enquête publique, une mise en ligne de la décision, une ou plusieurs réunions publiques, voire l'établissement d'un bilan des contributions, ne mobilisent pas de moyens exceptionnels par rapport à l'exercice courant de ses missions. Ils n'impliquent pas non plus d'allongement imprévisible du processus décisionnel. L'administration garde le contrôle exclusif de l'issue de chaque palier de ce processus et du calendrier.

C'est, à ce jour, ce que prévoient les dispositions applicables localement[914]. Si elle est menée de sorte à disposer d'un panel d'avis judicieux, la consultation peut réellement faire ressortir des données ou des perspectives qui avaient jusqu'alors échappé à l'autorité. En contribuant à éclairer la décision publique, elle en améliore la qualité et l'effectivité probable.

713. La concertation implique davantage le public, à la fois dans la durée et dans la qualité de ce qui est demandé. Son avis est sollicité en amont de la décision, avant que l'administration n'ait forgé son intention. Il doit alimenter réellement le processus décisionnel, bien que la décision finale reste l'apanage de l'administration.

Cet avis est réfléchi au cours d'ateliers dont on attend qu'ils soient enrichissants et bienveillants, mais qui peuvent aussi parfois être longs et éprouvants, à la fois pour les participants et pour l'administration. Cela appelle une grande maturité et un investissement significatif de part et d'autre. Chacun doit adopter une posture constructive, propre à aboutir à une décision allant dans le sens de l'intérêt commun, et en l'occurrence de l'arbitrage entre les intérêts des générations présentes et futures. Si, là non plus, il ne peut prétendre voir son opinion s'imposer à l'administration, le public attend légitimement qu'elle soit analysée et qu'il lui soit rendu compte sur les raisons qui ont poussé à retenir certaines propositions et à en écarter d'autres.

Qu'il soit mené en régie ou avec le concours de prestataires, un tel processus est beaucoup plus coûteux en moyens humains, en logistique et en temps. L'administration et les élus acceptent, en s'orientant vers une concertation, de remettre en question l'exclusivité de leur légitimité à construire les décisions publiques. Cela leur offre la possibilité de bénéficier du concours de personnes ayant à la fois une opinion et une compétence d'usage de qui est amené à être affecté par la décision. Mobiliser l'intelligence collective favorise à la fois l'identification précoce des points de blocage et celle des solutions à y apporter. En cela, la concertation contribue mécaniquement à une meilleure effectivité des décisions qui en sont issues.

En outre, ces décisions seront à la fois mieux connues du public et mieux comprises. En effet, la concertation impose un travail important quant à l'accessibilité de l'information environnementale et des échanges nourris avec le public en amont même de de leur adoption. Elle dispense donc des déconvenues déjà observées localement où, suite à la

[914] A part le cas des enquêtes publiques menées dans le cadre de procédures de plan d'urbanisme directeur, qui peuvent appeler des enquêtes complémentaires, qui, comme évoqué précédemment, peuvent comporter des éléments de concertation.

publication de dispositions, des recours et diverses contestations se sont multipliées et ont pu largement handicaper ou discréditer l'action de l'administration sur le sujet.

En contrepartie, l'administration et les élus prennent le risque d'être mis face à des incohérences ou à des obstacles imprévus et de devoir chercher à les résoudre avant que leur projet n'ait intégré l'ordre juridique. Cela exige une grande sincérité de la démarche, une grande souplesse de calendrier et une réelle acceptation de voir battue en brèche l'intention initiale. Celle–ci peut devoir être abandonnée, revue à la baisse ou au contraire appeler une plus grande ambition.

C'est ce qui été mis en œuvre, spontanément, pour l'élaboration du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté. Notons cependant que cette volonté de s'inscrire dans une démarche participative n'a pas porté sur la réglementation des ICPE ni sur celle des déchets, qui ont été adoptées dans des conditions plus classiques. L'expérience en a aussi été faite, par les trois provinces et la Nouvelle-Calédonie, notamment au moment de l'inscription de lagons au patrimoine mondial de l'Humanité, par l'UNESCO, qui encourage la mise en œuvre de modalités de gestion participatives[915].

714. La co-décision implique que les décisions ne soient plus prises par les seules autorités issues de la légitimité des urnes, mais que d'autres parties prenantes en assument la responsabilité. C'est par exemple le cas des budgets participatifs.

> *« Ce dispositif permet à des citoyens, non élus, d'être associés à la définition des budgets. C'est un processus de codécision en matière financière, les citoyens impliqués ont donc une part active dans la détermination des politiques publiques. […] Ce sont des mécanismes spontanés, rien n'étant prévu dans les textes. Ainsi, différents processus sont possibles. Il peut s'agir de l'octroi d'une enveloppe financière pour chaque comité de quartier qui les utilise pour des projets d'investissement après proposition au Conseil municipal (c'est le cas à Dijon, avec des enveloppes financières en moyenne de 40 000 euros). Cela peut aussi consister en des propositions de financement de projets dans la ville, suivies par un vote des habitants des quartiers concernés (Paris depuis 2014). »*[916]

Remarquables dans l'absolu, ces procédés ne sont pas de nature à améliorer directement l'effectivité du droit de l'environnement local.

A ce jour, une seule autre modalité, en droit national, permet au public d'endosser la responsabilité de l'adoption de dispositions : le référendum[917]. Ce qui y est soumis aux citoyens - notion fluctuante en Nouvelle-Calédonie - n'est d'ailleurs pas forcément issu de processus de maturation participatifs. Certes, à ce jour, il est toujours prévu que les initiatives soient soumises au vote des élus. Certes, aucun article de la loi organique ne semble empêcher localement la Nouvelle-Calédonie ou les provinces de prévoir des modalités innovantes d'adoption des dispositions de leur ressort. Néanmoins, le Conseil constitutionnel

---

[915] Treize comités de gestion ont ainsi été créés pour contribuer à élaborer et mettre en œuvre les plans de gestion des six biens inscrits.

[916] Christophe BONNOTTE et Agnès SAUVIAT, « Production de la norme dans les projets urbains et démocratie participative », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2015, n° HS, pp.51-66.

[917] Tels que prévus dans la Constitution, aux articles 11, 72-1, 88-5, 89, mais aussi, sous l'intitulé « consultation des électeurs », aux articles L125-1 et suivants du Code des communes applicable en Nouvelle-Calédonie. Même le droit de pétition tel qu'en cadré aux articles 147 à 151 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale ne relève pas de la co-décision.

a explicitement exclu les collectivités du titre XIII de la Constitution du dispositif de référendum local[918], qui n'est de fait accessible, en Nouvelle-Calédonie, qu'aux communes.

En droit national, l'aboutissement des travaux en cours de la Convention Citoyenne pour le Climat sera novateur sur le sujet. Il est annoncé que

> *« au terme de ses travaux, elle adressera publiquement au Gouvernement et au Président de la République un rapport faisant état de se discussions ainsi que l'ensemble des mesures législatives et réglementaires qu'elle aura jugées nécessaires […]. Elle pourra désigner, parmi les mesures législatives, celles dont elle jugerait opportun qu'elles soient soumises à référendum. Le Gouvernement répondra publiquement aux propositions émanant de la Convention Citoyenne et publiera un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de ces propositions. »*

La co-décision implique réellement un changement de paradigme de la vie démocratique. Elle pourrait trouver sa place dans le cadre du changement statutaire à venir en Nouvelle-Calédonie, notamment en matière environnementale. Cela permettrait vraisemblablement un changement profond de la perception de la norme. Néanmoins, les enjeux soulevés vont bien au-delà de la seule effectivité des dispositions relatives au patrimoine naturel, qui serait déjà significativement améliorée si l'accessibilité de l'information environnementale, la consultation et la concertation du public étaient optimales. Les effets les plus importants de la co-décision seraient de rénover le lien social et la démocratie locale, ce qui empêche de pouvoir les traiter de façon satisfaisante dans le cadre de cette seule réflexion.

715. Les expériences déjà menées au niveau local, national et international pourraient alimenter des réflexions locales en ce qui concerne la pertinence pour les autorités compétentes à organiser juridiquement la participation du public aux décisions ayant une incidence environnementale. Un tel encadrement permettrait de garantir plus formellement le respect des exigences constitutionnelles et la cohérence des choix participatifs faits par l'administration.

716. Il s'impose pourtant de mener l'exercice de détermination des degrés de participation appropriés aux textes portant sur divers objets ou relevant de différentes catégories avec la plus parfaite lucidité. Il est important de le mesurer à l'aune des bénéfices escomptés pour l'effectivité de la décision et de la capacité de l'administration à mobiliser le public, à animer la participation et à en produire une restitution sincère et utile.

717. Le contraire serait s'exposer au supplice de Tantale : le public comme l'administration croirait disposer d'une valeur ajoutée qui leur échapperait d'autant plus cruellement. Ce serait aussi une porte grande ouverte aux contentieux : le public, se sentant incompris ou malmené par une démarche participative avortée, chercherait à se faire entendre d'une autre manière.

718. Ainsi, structurer juridiquement la participation du public néo-calédonien à l'élaboration des décisions publiques ayant un impact sur l'environnement est un exercice nécessaire et qui appelle les plus grandes précautions, non seulement quant au degré de participation exigé mais aussi quant à l'encadrement de ses modalités.

[918] CC, Décision 2003-482, 30 juillet 2003.

2 - Les conditions de la participation du public favorable à la pérennité du patrimoine naturel

719. Comme pour la détermination des degrés de participation appropriés aux diverses décisions ayant une incidence environnementale, les autorités compétentes locales ont les coudées franches pour déterminer les modalités de participation les plus à même de concourir à l'effectivité de ces décisions. Toutes les expériences et toutes les dispositions de droit local, national ou international sont de nature à alimenter la réflexion.

720. Les paramètres à prendre en considération tiennent principalement au fait que la Nouvelle-Calédonie est habitée par moins de trois cent mille personnes[919] dispersées sur plusieurs îles et près de dix-neuf mille kilomètres carrés, qui composent une société plurielle[920]. La fracture numérique y est encore béante. Les modalités de participation du public devraient être ajustées non seulement au faible effectif global mais aussi à l'isolement d'une partie importante de la population et à sa diversité culturelle et linguistique.

721. Une autorité qui entend encadrer la participation du public, doit donc s'assurer, si elle décide d'en préciser les modalités, que ces précisions ne seraient pas contre-productives. Il est vraisemblablement approprié de prévoir une certaine souplesse en la matière, pour permettre que les modalités soient ajustées au cas par cas, tout en respectant des standards *a minima*.

722. Ces précisions pourraient par exemple porter sur les dimensions de la décision auxquelles le public doit pouvoir participer (existence même ? seuils ? …) et sur la nature des restitutions qui seront faites (compte-rendu exhaustifs de réunions, relevés de conclusions de chacune, synthèses globales mises en ligne, réunion plénière de restitution…). Ceci est fondamental pour assoir la confiance de ceux du public qui aspireraient à s'investir dans la participation. Ceci appelle aussi une pleine conscience de la part de l'administration de la charge de travail et des délais de traitement potentiellement induits.

723. Ces précisions pourraient aussi porter utilement sur des modalités de mise à disposition de certaines informations environnementales nécessaires à la participation la plus utile du public, et sur des modalités minimales d'annonce et de déroulement de la participation.

724. Les informations environnementales nécessaires aux participants doivent être impartiales et fiables - ou du moins doit-il être fait état de sa fiabilité. Elles doivent aussi être claires, présentées de façon accessible pour des non-initiés et selon différents formats pertinents (textes, diagrammes, infographies, illustrations, vidéos…).

725. L'annonce peut être réalisée *via* un encart sur le réseau social de l'autorité concernée et des affichages en mairie. Elle peut aussi appeler des diffusions écrites, radiophoniques et télévisées par voie de presse ou sur des panneaux visibles alentour du périmètre susceptible

---

[919] Selon le site www.isee.nc, consulté le 9 janvier 2020, « *au 1er janvier 2018, la population de la Nouvelle-Calédonie est estimée à 282 200*. »

[920] Même si des concertations institutionnelles des coutumiers venaient à être prévues par ailleurs, la participation ne peut être planifiée en faisant fi de la diversité des cultures locales. L'exercice participatif en terre coutumière doit tenir compte du fait que, comme cela é été expérimenté lors de l'élaboration du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, ceux qui se retrouvent dans la coutume kanak reconnaissent une légitimité naturelle aux chefs coutumiers, qui apparait à d'autres comme une confiscation de la parole.

d'être affecté par la décision, voire par du porte-à-porte. Il peut aussi être prévu de multiplier à la fois les canaux et les langues de diffusion. Elle peut porter sur l'objet et les divers enjeux de la participation engagée, et même renvoyer à un guide du participant.

726. Le déroulement peut consister en un panel infini de solutions, de la stricte mise en ligne pendant un certain délai, en des séries d'ateliers réunissant des volontaires sélectionnés - voire indemnisés - selon une procédure transparente et suivies par un garant, en passant par toutes les options en ligne, par écrit ou en présentiel.

L'ambition, si l'intention participative est sincère, doit être d'aller au-devant du public. Il est nécessaire à l'amélioration de l'effectivité de la décision de mobiliser un nombre suffisant de participants éclairés sur toute la durée du processus, à un moment où il est encore possible de tirer les conséquences de cette mobilisation, y compris sur des sujets *a priori* peu mobilisateurs.

Si tant est que ce choix soit cohérent avec les enjeux de la décisions et la capacité de l'administration, il peut être aussi légitime de mobiliser un nombre important de personnes de façon ponctuelle - comme pour une enquête publique ou un questionnaire - ou un nombre plus restreint de façon suivie - comme pour une convention citoyenne.

Le texte pourrait aussi exiger, lorsque cela se justifie, que les modalités de déroulement soient étudiées de sorte à faciliter la venue du public (lieux, horaires, garde d'enfants…) et à encourager leur assiduité (formation préalable, discours accessible tout en restant adapté aux diverses réalités techniques, échanges encadrés, synthèse des avancées antérieures, défraiements éventuels…).

Des contraintes quant à l'obtention d'un effectif minimal et d'une représentativité des participants selon une procédure transparente seraient des plus opportunes.

727. Les diverses sciences sociales auraient vocation à alimenter les réflexions menant à l'élaboration d'un corpus juridique plus complet quant à la participation du public néo-calédonien aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Par une évidente mise en abîme, il semble d'ailleurs indispensable que ce corpus soit lui-même élaboré de façon participative.

728. La totale liberté des provinces et de la Nouvelle-Calédonie reconnue à ce jour en ce qui concerne la participation du public à l'élaboration de leurs décisions environnementales doit donc être saisie comme une opportunité pour améliorer leur effectivité. L'ampleur de l'ouvrage à mener, bien qu'il puisse être exclusivement mené localement, ne doit cependant pas être sous-estimé, ni les effets délétères qu'il pourrait entrainer s'il était conçu ou exécuté à mauvais escient. La plus grande sincérité et la plus grande prudence doivent être de mise lors de l'encadrement juridique de la participation du public pour qu'il fasse du public néo-calédonien un acteur central du devenir de son patrimoine naturel.

Conclusion du chapitre

729. En matière environnementale, en particulier, « *Le droit devient, lorsqu'il se transforme plus vite que les mentalités, inefficace en raison de son audace démesurée*. »[921] A l'inverse, évoluer trop lentement le laisserait tomber en désuétude et le priverait d'objet en même temps que d'effectivité.

Le levier le plus à même de garantir l'adéquation du droit et des mentalités du siècle ainsi que son inscription dans une perspective acceptée par le public est donc de l'élaborer en s'attachant à tenir compte de la perception qu'en auraient ses destinataires et des réalités qu'ils connaissent. Cette exigence constitutionnelle peine pourtant non seulement à être mise en œuvre mais aussi à être traduite dans des dispositions locales cohérentes à l'échelle du pays et complètes. En effet, d'une part, elle implique un repositionnement des rapports entre élus, fonctionnaires et société civile dans un pays déjà peu assuré statutairement. D'autre part, le cadre juridique national dans lequel s'inscrire est difficilement appréhendé localement, du fait notamment de jurisprudences nationales troublantes.

730. Le premier pas en cette direction consiste à offrir au public les moyens de connaître aussi bien que l'autorité décisionnaire l'état de l'environnement et les autres informations environnementales. Celles-ci éclairent en effet ses choix individuels et ses attentes en termes d'action publique en ce qui concerne la pérennité du patrimoine naturel et les conséquences de son éventuelle dégradation. En l'occurrence, les dispositions locales sont à la fois hétérogènes et parcellaires. Leur mise en œuvre elle-même est poussive, faute de lisibilité, mais aussi de compétence locale de la CADA. Les provinces et la Nouvelle-Calédonie sont manifestement empruntées dans leurs efforts vers la pleine accessibilité des informations environnementales, malgré le concours très actif de l'association l'ŒIL[922].

731. Le second pas est d'associer réellement le public aux décisions publiques ayant une incidence environnementale. Là encore, les provinces et la Nouvelle-Calédonie ont des pratiques et des cadres réglementaires très inégaux. Cette disparité et le caractère très incomplet de leur architecture juridique contrarient la cohérence des démarches participatives menées localement en faveur d'un droit de l'environnement local ajusté aux attentes et à l'expertise d'usage du public.

Si les démarches participatives spontanées en vue de l'adoption de lois ou règlements permettent de répondre au mieux au besoin participatif identifié, elles ne permettent pas de s'inscrire dans une politique participative claire et prévisible. En cela, et si vertueuses soient-elles quant aux projets qu'elles accompagnent, des démarches participatives erratiques ne stimulent pas de culture de la participation. Elles ne proposent en effet pas de lisibilité de l'action publique en la matière. Elles ne garantissent pas un parallélisme des modalités ultérieures de participation pour d'autres décisions ayant une incidence environnementale comparable.

Il serait probablement bénéfique à l'adéquation du droit de l'environnement local avec la réalité qu'il entend influencer que la participation du public soit encadrée de façon plus cohérente, ambitieuse et lucide. Si le défi est de taille, il n'en est pas moins accessible, d'autant plus que le droit national laisse toute latitude en la matière.

---

[921] Lucile STAHL, « Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer », *op.cit.,* p.357.
[922] Observation Et Information sur L'environnement.

Chapitre 2 - **Les contraintes juridiques environnementales dans une société divisée**

732. Dans le cas spécifique d'une société divisée[923], la réflexion en faveur d'un droit de l'environnement néo-calédonien effectif impose de questionner, outre l'optimisation de la répartition des compétences et de la participation du public, le système de démocratie majoritaire. Certains trouvent en effet dans les antagonismes parfois violents qui émaillent l'histoire de la Nouvelle-Calédonie un fondement n'ayant pas seulement trait aux aspirations politiques mais aussi aux perceptions du respect de la nature environnante[924].

733. Toutefois, ce schisme-là, dans la perception du patrimoine naturel, n'a pas stimulé de réflexion apparente dans les divers statuts de la Nouvelle-Calédonie. Certes, « *La prise en compte du caractère divisé de la société calédonienne et de la diversité des aspirations politiques des différentes communautés a progressivement amené la Nouvelle-Calédonie à une logique dite consociative, dont l'idée directrice réside dans le partage du pouvoir politique pour maintenir la paix sociale*. »[925] Ce caractère plural reste pourtant pensé dans sa seule perspective identitaire. Il n'a pas suscité de volonté formalisée de structurer une perception du patrimoine naturel consensuelle.

734. Structurellement, l'approche consociative apparait principalement par le biais de la provincialisation et de l'établissement d'un Gouvernement collégial élu à la proportionnelle[926]. Or, la scission territoriale du droit de l'environnement local, par province, et la minimisation de sa réalité au niveau de la Nouvelle-Calédonie, évoquée au titre précédent, ne doivent masquer ni la nécessité d'en faire un droit partagé ni la nécessité de le penser à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie.

735. La structure de ce droit de l'environnement partagé peut d'ailleurs prêter à débat. Peut-il à tout prix s'inscrire dans la logique pyramidale kelsenienne alors même que des auteurs considèrent que « *l'Etat n'est plus le seul cadre de référence lorsque l'on veut penser le droit, […] il n'y a pas qu'un seul ordre juridique mais une multitude de systèmes entretenant entre*

---

[923] Comme le souligne Nadim Farhat, on connait « *un foisonnement étonnant de termes voulant désigner la même réalité : celle d'un espace politique renfermant plusieurs cultures. Après l'appellation descriptive « société plurale », au fil des décennies des catégories plus normatives s'imposent comme « société duale », « société composite », voire « société divisée […] Cette notion est charnière en science politique. Prenant le contre-pied de la dynamique unitaire de l'État-nation et se positionnant à l'opposé de la conception de Talcott Parsons selon laquelle la société est une entité intégrée assurant son fonctionnement par un ensemble de valeurs partagées, elle ouvre la voie, tout au long du XXe siècle, à de nouveaux champs de recherches. Ainsi, le constat de l'absence d'un socle de valeurs communes conduit plusieurs auteurs à s'intéresser au fonctionnement élitiste et consensuel de certaines de ces sociétés atteignant un résultat inattendu de stabilité politique.* » (Nadim FARHAT, « La société plurale est-elle « conflictogène » ? Itinéraire d'un concept structurant de la science politique », *Critique internationale*, 2016/2, N° 71, pp.129‑47.

[924] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit*. p.104 : « *Le contexte est doublement bipolarisé : entre les loyalistes majoritaires et les indépendantistes minoritaires qui s'affrontent y compris par les armes, entre ceux qui sont pour le développement industriel et économique d'une Nouvelle-Calédonie jusque-là fondée sur la mono-filière du nickel et ceux qui, minoritaires, défendent la préservation de la nature et de la culture océanienne*. »

[925] *Ibid.* p.106.

[926] A cet égard, *ibid.* p.129.

eux des rapports complexes et parfois étranges. Le droit n'est plus tellement […] imposé que négocié, il n'est pas appliqué de façon linéaire de haut en bas, il n'est pas simplement autoritaire mais résulte d'un enchevêtrement polycentré d'actes de nature fort diverse, produits par des acteurs de nature également tout à fait hétérogène. »[927] Le droit de l'environnement néo-calédonien pourrait-il être explicitement structuré en réseau et continuer à répondre aux exigences du positivisme ?

736. En pratique, le droit de l'environnement, poursuivant l'objectif de pérennité du patrimoine naturel, cherche à orchestrer les multiples usages qui en sont faits. En l'occurrence, les divergences constatées d'un individu à un autre ne masquent pas les divergences d'une communauté à une autre. En ce qu'il ne saurait être écartelé entre les perceptions et usages coutumiers et non coutumiers, le droit de l'environnement local doit donc réussir la gageure du syncrétisme de ces perceptions – sauf à admettre clairement des régimes spécifiques, reflets d'ordres différents.

737. En effet, par la force des choses, le patrimoine naturel est partagé solidairement par toutes les composantes socio-professionnelles, ethniques, culturelles, générationnelles de la société néo-calédonienne. Dans une perspective de destin commun accompli dans un environnement sain mais aussi, beaucoup plus prosaïquement, de gestion des conflits d'usages de ce patrimoine naturel, il est donc indispensable, de déterminer des modalités d'association des instances coutumières qui dépassent le cadre de la simple consultation[928]. Il ne s'agirait plus là simplement de garantir l'information la plus complète des décideurs du droit commun, élus conformément au droit national, quant aux réalités susceptibles d'être impactées par leur projet. Il s'agirait, en tenant compte du paysage politique et identitaire particulier de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, de traduire dans les modalités d'élaboration du droit de l'environnement la volonté de « *refonder un lien social durable entre les communautés qui vivent aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie* »[929]. Cela appelle d'une part une perception négociée du patrimoine naturel, que le droit puisse décliner (§1), mais aussi que les modalités de son élaboration n'en nient pas la dimension coutumière (§2).

Section 1 - **Le besoin d'une posture néo-calédonienne globale, lisible et cohérente du patrimoine naturel**

738. « Notion caméléon »[930], l'environnement est, selon le dictionnaire Larousse, l'*« ensemble des éléments (biotiques ou abiotiques) qui entourent un individu ou une espèce et dont certains contribuent directement à subvenir à ses besoins [et] des éléments objectifs (qualité de l'air, bruit, etc.) et subjectifs (beauté d'un paysage, qualité d'un site, etc.) constituant le cadre de vie d'un individu. »* [931] Parallèlement, l'environnement est aussi une « *atmosphère, ambiance, climat dans lequel on se trouve ; contexte psychologique, social* »[932]. Il recouvre finalement « *l'ensemble des facteurs qui influencent sur le milieu dans lequel l'homme vit.* »[933] Un entendement aussi large permet difficilement d'en exclure quoi

---

[927] Otto PFERSMANN, « De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit. Note bibliographique », *Revue internationale de droit comparé*, 2003, volume 55, nº 3, pp.730-742, p.730.
[928] Les modalités de consultations institutionnelles actuelles sont décrites au titre précédent.
[929] Préambule de l'Accord de Nouméa signé à Nouméa le 5 mai 1998.
[930] Michel PRIEUR, *Précis de droit de l'environnement, op.cit*. p.1.
[931] *Dictionnaire Larousse*, 2017.
[932] *Dictionnaire Larousse, op.cit*.
[933] Michel PRIEUR, *Précis de droit de l'environnement, op.cit* .p.1.

que ce soit. Pourtant, chacun peut en revendiquer une perception propre, lui attribuant une place distincte dans des systèmes de valeurs eux-mêmes spécifiques. En effet, bien que son usage soit obligatoirement solidaire, l'environnement fait l'objet d'approches différentes.

739. On oppose souvent, de façon presque vaudevillesque, une posture coutumière radicalement arc-boutée sur la protection de l'environnement en tant qu'élément identitaire, socle social, et une posture occidentale ou occidentalisée obnubilée par le profit économique. Or, la vérité de chacun peut être plus nuancée.

740. Localement, parallèlement aux perceptions traduites par la littérature nationale que peuvent s'approprier de nombreux usagers, une approche spécifiquement kanak de l'environnement a été proclamée (§1). Des efforts semblent nécessaires pour que ces diverses perceptions ne contredisent pas la démarche de structuration d'un droit de l'environnement partagé (§2).

§ 1 - Des perceptions du rapport au patrimoine naturel complexes

741. Les interactions entre l'homme et son environnement sont naturellement l'objet de perceptions et postures potentiellement différentes selon les cultures. En l'occurrence, les prismes par lesquels la littérature nationale – qui traduit la culture occidentale - et la culture kanak se saisissent de l'environnement semblent distincts (A). Pourtant, une vision consensuelle pourrait être trouvée (B).

A - Des postures culturelles différentes vis-à-vis de la nature environnante…

742. Renvoyer dos à dos culture et nature serait une méprise qui forcerait à constater la quasi-disparition de la nature. La littérature nationale et internationale s'en défend d'ailleurs désormais (1). Ce serait particulièrement inopportun en Nouvelle-Calédonie, où la dimension non pas seulement culturelle mais bien identitaire de l'environnement transparait dans la loi organique et est consacrée dans le Socle commun des valeurs kanak et deux des Codes de l'environnement (2).

1 - Les approches développées au niveau national

743. On réduit parfois l'environnement à la nature. Celle-ci se dessine alors par opposition à la culture, à ce qui est forgé par l'Homme. Le dictionnaire Larousse présente d'ailleurs la « nature » comme, notamment ; l'« *ensemble des principes, des forces, en particulier de la vie, par opposition à l'action de l'homme ; l'ensemble de ce qui, dans le monde physique, n'apparaît pas comme (trop) transformé par l'homme (en particulier par opposition à la ville).* »[934]

La nature serait donc exclusive de la culture ; penser la nature imposerait de se limiter à la nature primaire, qui n'aurait jamais été anthropisée. On peinerait toutefois aujourd'hui à n'envisager de la nature que ce qui n'est pas altéré par l'Homme, tant les espaces sauvages sont devenus rares.

744. Dans la littérature occidentale, nature et culture relèvent généralement de deux facettes d'une même réalité, au sein de chacun. L'Homme est en ceci une fractale de son environnement puisque « *Dans la tradition de Rousseau et de Kant, Schiller se représente*

[934] *Dictionnaire Larousse, op.cit*.

l'homme comme défini par l'opposition entre l'état de nature [la contrainte physique] et l'état de culture [la contrainte morale des lois de la raison]. »[935]

745. Ces deux dimensions se retrouvent en droit de l'environnement. A ses balbutiements, au niveau national, le Droit de l'environnement apparaissait exigé par des données scientifiques - c'en était un des aspects les plus novateurs[936] - à articuler avec les réalités des autres enjeux. L'anecdote de la première protection juridique d'un milieu naturel souligne pourtant combien, en droit national, la dimension culturelle de l'environnement est fondamentale.

En effet, le premier milieu naturel à disposer d'un statut de protection en Métropole a été la forêt de Fontainebleau, à la demande des peintres de l'Ecole de Barbizon, soutenus notamment par Théophile Gautier.[937] Ceci fit dire que « *ce que les peintres avaient obtenu de Louis-Philippe et de Napoléon III au nom de l'art, les associations de protection de la nature ne l'obtiendront pas de la IIIe République ni de De Gaulle au nom de la science.* » [938]

Victor Hugo assimilait aussi culture et nature par cette phrase : *« Un arbre est un édifice, une forêt est une cité, et entre toutes les forêts, la forêt de Fontainebleau est un monument. Ce que les siècles ont construit, les hommes ne doivent pas le détruire.* »

746. Pourtant, à la même époque, l'archipel n'apparaissait en Europe que comme une « *grande île peu hospitalière et mal connue* »[939]. Le fait que la Nouvelle-Calédonie ait accueilli Jules Garnier[940] et non pas Paul Gauguin[941] a probablement influencé le sort qui a été réservé par l'administration coloniale à la dimension esthétique et culturelle de son patrimoine naturel, dont la valeur écologique était par ailleurs déjà pressentie[942].

---

[935] Émile JALLEY, « Concept d'opposition », in *Encyclopædia Universalis*, consulté le 25 avril 2017, http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/concept-d-opposition/.

[936] Le sujet est largement développé par Eric NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement : contribution à l'étude des rapports de la science et du droit,* Bruylant, 1999. Faute d'avoir pu consulter l'ouvrage, il n'a été pris connaissance que du compte-rendu établi par Charles-Hubert BORN et Nicolas DE SADELEER, « Eric Naim-Gesbert « Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement - Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit », 1999 , *Revue Juridique de l'Environnement*, 2001, n° 3, pp.555‑57.,

[937] Après avoir été interdites d'exploitation en 1853, des parcelles de la forêt de Fontainebleau sont décrétées « site à destination artistique » en 1861. Elles sont déclassées en 1953 pour être exploitées.

[938] Jean-Luc MAJOURET, « Les peintres de Barbizon, écolos avant l'heure », http://www.telerama.fr/scenes/les-peintres-de-barbizon-ecolos-avant-l-heure,71733.php.

[939] Joël DAUPHINE, « Du nouveau sur la première prise de possession de la Nouvelle-Calédonie par la France (1843-1846) », *Outre-Mers. Revue d'histoire,* 1989, Tome 76, n° 284, pp.111‑30, https://doi.org/10.3406/outre.1989.2745.

[940] Géologue français qui découvrit en Nouvelle-Calédonie, dans les années 1860, le premier minerai de nickel exploité localement, à ciel ouvert : la garniérite.

[941] Peintre français qui offrit une vision particulière de la Polynésie Française aux Occidentaux.

[942] Par exemple les célèbres Jospeh Banks, naturaliste anglais qui accompagna James Cook, ou Philippe Commerçon, naturaliste français, qui accompagna Louis-Antoine de Bougainville. Sur l'archipel qui devenait « Nouvelle-Calédonie », ce sont notamment Jacques-Julien Houtou de La Billardière, Charles Moore puis Eugène Vieillard, Emile Deplanche, Benjamin Balansa et Jean Armand Isidore Pancher qui ont mené les premières explorations botaniques. (Lire à cet effet Margaret McKEE, « Exploration de l'intérieur de la Nouvelle-Calédonie », *Journal de la Société des Océanistes* 28, 1972, n° 36, pp.199‑229, https://doi.org/10.3406/jso.1972.2380.

747. Par ailleurs, une des définitions de la « nature » reste l'« *ensemble des caractères, des propriétés qui font la spécificité des êtres vivants* » quand le « milieu » en biologie est défini comme :

- *« Ensemble des facteurs extérieurs qui agissent de façon permanente ou durable sur un animal, une plante, une biocénose et auxquels les organismes doivent être adaptés pour survivre et se perpétuer.*
- *Biotope, site où vit ordinairement une espèce. »* [943]

L'humain participe évidemment de ce système, en tant qu'espèce mais aussi en tant qu'auteur d'impacts significatifs ainsi que de normes visant à les atténuer.

748. Une des définitions de l'environnement retenues par la doctrine nationale pour cerner le Droit de l'environnement est « *l'expression des interactions et des relations entre les êtres vivants (dont l'homme) entre eux et avec leur milieu.* »[944] L'accent est certes porté sur le vivant et la biologie mais les perceptions anthropocentriques y sont de plus en plus repoussées « *comme débouchant inévitablement sur la domination de la nature par l'homme sans égard aux relations biologiques de l'homme avec la nature* ». [945] La dimension culturelle n'apparait qu'en filigrane.

749. Le droit national, en son état actuel, ne considère que l'humain comme sujet de droit et seuls les humains sont effectivement susceptibles de s'y plier. Néanmoins, l'approche sait parfois être plus humble que ce que présuppose cette architecture juridique. Cela transparait jusqu'au plus haut de la hiérarchie des normes en droit national puisque, dans ses considérants, la Charte de l'environnement

> *« évoque sans ambiguïté les liens, solidarité et influence mutuelle entre hommes et nature :*
> *«* Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ; Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ; Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ; Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles *» »*[946].

750. En 2016, lors des travaux relatifs à la loi « biodiversité »[947], la ministre Ségolène Royal avait souligné son ambition de *« Créer une nouvelle harmonie entre la nature et les humains. »*[948] *Ceci confirme bien que si le droit national oscille entre promotion des activités jugées nécessaires au développement économique et au bien-être social et défense du*

---

[943] « Milieu » et « Nature » in dictionnaire Larousse [en ligne], consulté le 22 avril 2017. Disponible sur http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais

[944] Michel PRIEUR, *Précis de droit de l'environnement*, *op.cit.*, p.7

[945] *Ibid*, p.7

[946] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.* p.244.

[947] Devenue la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

[948] D'après l'article https://www.lemonde.fr/planete/article/2015/03/24/ce-que-contient-le-projet-de-loi-sur-la-biodiversite_4599657_3244.html#FF8fvys1AJsbV10O.99, consulté le 11 novembre 2019.

patrimoine naturel nécessaire aux générations futures, de nombreuses voix appellent désormais à ne pas négliger l'importance de la seconde.

751. On peut tout à fait extrapoler au niveau local ces atermoiements occidentaux dans la perception du patrimoine naturel. Néanmoins, la situation néo-calédonienne est différente en ce qu'une Charte du peuple kanak, le Socle commun des valeurs kanak[949], affiche désormais une perception kanak assumée, qui porte notamment sur le patrimoine naturel.

2 - Le rapport identitaire au patrimoine naturel affirmé par la coutume kanak

752. La Nouvelle-Calédonie est « *une société plurielle du point de vue des trajectoires historiques comme de celui des normes et de représentations* »[950]. En l'occurrence,

> *« En Nouvelle-Calédonie, comme la plupart du temps, la colonisation opère une rupture avec l'organisation traditionnelle de la société autochtone. Les populations mélanésiennes sont dépossédées de leur pouvoir d'autogestion et de leur droit de propriété généralisée sur leurs terres. De manière générale, elles vont faire l'objet d'une marginalisation allant le plus souvent à une totale ségrégation. D'autre part, la Nouvelle-Calédonie va être terre d'accueil, d'exil, de prosélytisme et de mirages pour des milliers d'hommes et de femmes, venus essentiellement de France métropolitaine, d'Asie et d'Océanie. Ceux-ci, au fil des années, font de la Nouvelle-Calédonie, leur patrie. »*[951]

753. Il est donc évident que diverses perceptions, de façon générale et plus précisément en ce qui concerne le patrimoine naturel, s'y côtoient. Il est évident aussi que le respect porté à ces diverses perceptions a connu des hauts et des bas, du fait des « *ombres de la période coloniale* »[952] mais aussi, comme ailleurs, du fait de la progressivité de l'intégration du pilier environnemental du développement durable dans les politiques publiques.

754. L'Histoire est que la vision de l'administration coloniale a été la seule traduite dans le droit commun, y compris dans le droit de l'environnement. Pour autant, des traditions kanak ont subsisté, notamment en ce qui concerne les usages liés à ce qu'on considère aujourd'hui comme le patrimoine naturel. Des habitudes associées à ce patrimoine naturel ont aussi été prises par tous ceux qui l'ont pratiqué depuis la colonisation, sans distinction d'origines ethniques : agriculteurs, pêcheurs, chasseurs, mineurs, citadins…

755. Aujourd'hui, l'accord de Nouméa proclame que « *L'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre*. »[953] La jurisprudence locale a d'ailleurs approfondi ce point.

> *« La cour d'Appel de Nouméa définit ce lien à la terre comme « un concept normatif spécifique à la société coutumière affectant l'identité et le statut des hommes en lien*

---

[949] Délibération n° 06-2014/SC du 15 juillet 2014 constatant la proclamation et portant adoption de la Charte du peuple kanak fixant le Socle commun des valeurs et principes fondamentaux de la civilisation kanak.

[950] Céline CASTETS-RENARD, « Coutume et environnement », in *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale. Eléments d'ici et d'ailleurs...* Colloque international "Coutume et environnement", Nouméa, 2009.

[951] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.* p.83.

[952] Point 3 du préambule de l'Accord de Nouméa signé le 5 mai 1998.

[953] Article 1.4 de l'Accord de Nouméa signé à Nouméa le 5 mai 1998.

avec une terre, par rapport à laquelle ils se définissent » (CA Nouméa 11 octobre 2012 RG no 2011/425, Pearou et al.c/ Kahea et a.) »[954]

756. Le fait que la culture kanak soit largement fondée sur ce lien à la terre, et de façon spécifique par rapport aux autres cultures, ne prête pas à débat. Ni le fait qu'il façonne une perception spécifique de l'environnement.

> *« La civilisation kanak pré-contact, de ce que l'on sait aujourd'hui, était caractérisée par des liens profonds entre les hommes et la nature. Maurice Leenhardt, pasteur et ethnologue qui a vécu en Nouvelle-Calédonie dans la première moitié du XXème siècle parle d'une indifférenciation. Ainsi, les noms empruntés au règne végétal et donnés par les Kanak aux viscères et parties internes du corps humain, loin d'être dus au hasard, révèlent, selon Leenhardt, «* entre l'homme et l'arbre une identité de structure et une identité de substances*. » »*[955]

757. Encore récemment, le « Socle commun des valeurs kanak » constate ainsi en premier lieu que *« le choc de la colonisation est un choc de civilisation qui a mis en confrontation deux visions de l'Homme et de la Nature, deux visions du Monde* ».

Abouti en 2014, suivant un cycle de l'Igname, ce travail[956] a été mené de façon participative. Pour aboutir à la brochure de synthèse,

> *« Comme annoncé en février 2013, trois Etats Généraux se sont tenus lesquels ont été ensuite complétés de 3 séminaires pour approfondir, finaliser les réflexions et cerner l'ensemble des problématiques actuelles et sur lesquelles nous avons la responsabilité de réfléchir. Et comme je viens de le souligner précédemment, la démarche de réflexion s'est située à chaque fois sur deux niveaux. Le premier a été de permettre aux participants d'évoquer à partir des pratiques coutumières de chaque pays coutumier, les problématiques et d'en extraire le système de valeurs et les principes coutumiers. Le deuxième niveau de ce travail a porté sur le recensement et la collecte des propositions émises par les autorités coutumières depuis leur création ainsi que les mesures ou textes préconisés. »*[957]

Cette brochure de synthèse a ensuite elle-même été « *présentée aux autorités et institutions coutumières des huit pays kanak afin qu'ils l'amendent, la valident et l'entérinent [. Le but était de] se repositionner ensemble en tant que peuple autochtone/ indigène et d'adopter une base commune pour pouvoir discuter et dialoguer avec les institutions*

---

[954] Régis LAFARGUE, « L'histoire kanak et la Nouvelle-Calédonie : le droit comme enjeu de civilisation », *Les Cahiers de la Justice*, 2013, nº 2, pp.119-139, p.134.

[955] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.* p.53.

[956] Ce socle, ou Charte, est le d'une initiative du Sénat coutumier (Délibération cadre n° 02/2013/SC du 30 avril 2013 relatif au Socle commun des valeurs kanak et les principes fondamentaux des droits autochtones coutumiers.).

[957] Introduction de la brochure de synthèse par le président du Sénat alors en exercice, Paul Vakié, consulté sous http://www.senat-coutumier.nc/images/sampledata/pdf/SOCLE_2014.pdf le 11 novembre 2019.

républicaines afin de définir leur place en tant que système coutumier avec leurs valeurs propres dans la construction du pays et de la nouvelle citoyenneté/nationalité. »[958]

758. Ce chantier colossal a abouti à la signature du Socle commun des valeurs kanak, qui « *résume l'ensemble des valeurs kanak et des principes fondamentaux qui gouvernent ses us et coutumes [et] éclaire au préalable toute construction juridique normative en établissant clairement les principes fondamentaux de la civilisation kanak, et pour n'en citer que les cinq premiers parmi les dix-huit principes : la Vie, le Nom, la Parole, le lien à la terre, le discours coutumier*. »[959] Ce socle développe, entre les lignes, une vision du patrimoine naturel et du lien homme-nature. Dans la culture kanak qu'il décrit autant qu'il cherche à rassembler[960], l'approche reste unitaire, globale.

759. Le Socle commun des valeurs kanak établit ainsi que « *L'organisation sociale est fondée sur le respect de l'esprit des ancêtres dans un territoire donné, sur la maîtrise de l'environnement naturel, la complémentarité et la solidarité des clans*. »[961] Il souligne aussi que « *le lien à la terre traduit la relation charnelle et spirituelle d'un clan avec l'espace naturel où se situe son tertre d'origine où apparut l'ancêtre et avec les espaces des tertres successifs qui jalonnent son histoire. Plus largement, le lien à la terre traduit la relation affective liant la famille/ le clan et la terre qui l'a vu naître et grandir.* »[962] *Plus précisément, il est explicité que « Le rapport qui lie un clan/son ancêtre-esprit à un espace naturel donné marque intrinsèquement l'identité propre d'un clan et des individus qui le composent* »[963] et que « *Les valeurs dans l'organisation sociale sont le respect, l'humilité, la solidarité, la fierté, le sens du devoir vis-à-vis des autres et de la terre.* »[964]

L'inextricabilité de la nature et de la culture, voire de l'identité, aux yeux des Kanak est aussi manifeste à travers la phrase : « *Les valeurs de cohésion, d'harmonie et de consensus impliquent en permanence la recherche de l'EQUILIBRE entre l'Homme composante de son collectif (famille-clan), son groupe social, entre la société et la nature environnante. »*[965] *L'identité de l'individu et de son environnement naturel est aussi flagrante lorsqu'il est*

---

[958] http://www.senat-coutumier.nc/le-senat-coutumier/actualites/53-socle-commun-des-valeurs-kanak-programme-2014 consulté le 11 novembre 2019.

[959] Thierry XOZAME, « La loi du pays et la Coutume », in Carine DAVID (dir.) *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie, Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2016, p.204.

[960] L'article 1er de la délibération cadre n° 02/2013/SC du 30 avril 2013 relatif au Socle commun des valeurs kanak et les principes fondamentaux des droits autochtones coutumiers affiche comme objectifs : « *Inscrire le droit coutumier dans un processus de mise en place d'un pluralisme juridique équilibré où le droit coutumier aura toute sa place et dans toutes les branches du droit. Ce pluralisme juridique sera la résultante d'un dialogue de la coutume et du droit positif contemporain appelé communément « droit commun ».*

- Travailler à l'élaboration d'un Socle commun de valeurs de la coutume kanak en tenant compte des droits fondamentaux, de la nature évolutive de la coutume.

- Faire adopter par les composantes de la société kanak le dit système des valeurs et principes fondamentaux du droit coutumier. »

[961] Paragraphe 26 du Socle commun des valeurs kanak.

[962] Paragraphe 4 du Socle commun des valeurs kanak.

[963] Paragraphe 27 du Socle commun des valeurs kanak.

[964] Paragraphe 51 du Socle commun des valeurs kanak.

[965] Paragraphe 8 du Socle commun des valeurs kanak.

proclamé que « Le cycle naturel de la vie lie l'individu à son ancêtre-esprit, au cosmos et à la nature. »[966]

B - … mais des discours et des actes individuels transcendant les stéréotypes

760. Deux visions du patrimoine naturel appellent concrètement la structuration du droit de l'environnement néo-calédonien qui organise leur concurrence, soit qui en privilégie une seule des deux au détriment de l'autre, soit qui les réconcilie, soit qui les panache. En matière environnementale, « *mieux prendre en compte l'identité kanak* »[967] comme l'exige l'accord de Nouméa impose en premier lieu de comprendre les positions de chacun. Faute d'une telle entreprise, établir des passerelles entre la coutume et le droit commun actuel n'est pas envisageable. Or, si les coutumiers se sont exprimés sur le sujet, ils sont les seuls à l'avoir fait. Il est donc difficile de chercher à concilier des positions dont une seule est assumée (1). Pourtant, des instruments opérationnels établis entre des opérateurs privés et des coutumiers laissent percevoir un grand pragmatisme de la part de chacun (2).

1 - Une position de principe coutumière kanak formalisée

761. Il serait difficile d'affirmer, aujourd'hui, qu'une répartition binaire des visions du monde et notamment du rapport Homme-Nature, puisse être strictement faite par ethnie. Pour revenir à la notion formalisée par François Ost et Michel Van de Kerchove déjà évoquée[968], « *Le réseau, dans ses infinies diversité et complexité est là et bien là, et ce depuis longtemps, aussi bien pour les anthropologues que pour les historiens.* » [969] Au final, les divergences de perception viennent aussi largement des convictions individuelles et de la proximité réelle avec la nature, pourvoyeuse soit de sens, soit de ressources vivrières, soit de loisirs, soit de ressources minières, soit un peu des quatre.

762. Le Socle commun des valeurs kanak explicite la perception coutumière du patrimoine naturel. Il précise notamment que « *Les terres, les ressources et l'espace naturel ainsi que les savoirs traditionnels matériels et immatériels rattachés constituent le patrimoine naturel du Peuple Kanak dont il est le garant et le dépositaire devant les générations futures* »[970] et que « *Les terres et les ressources naturelles (minérales, végétales, animales et les savoirs du patrimoine culturel associés du Pays) constituent le patrimoine matériel et immatériel du Peuple Kanak*. »[971]

763. Or, en droit commun,

> *« Magie et enchantement qui présidaient au respect et à la protection au travers d'interdits et de tabous des éléments de la nature sont remplacés par une rationalité scientifique fondée sur des éléments tels que la vulnérabilité, l'endémisme ou le potentiel économique découlant de la valorisation des ressources génétiques. Face à des activités humaines de plus en plus envahissantes, menaçantes et destructrices*

---

[966] Paragraphe 31 du Socle commun des valeurs kanak.
[967] Point 1 de l'Accord de Nouméa.
[968] François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, *op.cit*.
[969] Jacques VANDERLINDEN, « Réseaux, pyramide et pluralisme ou Regards sur la rencontre de deux aspirants-paradigmes de la science juridique », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques,* 2002*,* Volume 49, n° 2, pp.11-36.
[970] Paragraphe 80 du Socle commun des valeurs kanak.
[971] Paragraphe 82 du Socle commun des valeurs kanak.

vis-à-vis de la nature, les scientifiques en appellent à la mise sous protection juridique un certain nombre d'espaces et de sites »[972]

764. En effet, le Socle commun des valeurs kanak sous-entend que les démarches juridiques en faveur de la pérennité du patrimoine naturel seraient rendues nécessaires par le lien fusionnel entre la structuration de la société et de l'individu et son environnement au sens large. De tels arguments sont absents des rapports de présentation des dispositions adoptées en province Sud[973]. Ces rapports démontrent au contraire que leur motivation première est la prévention d'impacts écologiques irrémédiables.

765. Cependant, à notre connaissance, il n'existe pas de document concerté établissant une vision du patrimoine naturel par d'autres composantes de la société néo-calédonienne que les coutumiers. Il n'existe aucun miroir au Socle commun des valeurs kanak, de portée générale ou spécifiquement environnementale, qui puisse revendiquer une légitimité participative et qui développe l'importance ou non de l'environnement dans l'épanouissement des non-coutumiers[974].

Il n'existe pas, d'ailleurs, d'instrument permettant de se prononcer sur l'existence d'autres visions partagées du patrimoine naturel - par tous les néo-calédoniens ou par communauté autre que kanak - que celle établie sous l'égide du Sénat coutumier. L'unicité de la démarche d'élaboration d'un Socle commun des valeurs kanak vient naturellement du fait que seuls les Kanak, peuple autochtone, disposent de structures coutumières légitimes à porter une telle démarche[975]. Cette situation résulte non pas d'une volonté d'ostracisme, mais au contraire d'une dynamique de « *pleine reconnaissance de l'identité kanak, préalable à la refondation d'un contrat social entre toutes les communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie* ».[976]

766. Indépendamment de cette vision coutumière partagée, on peut aussi souligner des approches divergentes des élus de chacune des trois provinces en ce qui concerne le patrimoine naturel, traduites dans les trois Codes de l'environnement qui existent en

---

[972] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.* p.72.

[973] Les seules systématiquement connues, de 2007 à 2015, en tant que chargée de mission pour le Code de l'environnement de la province Sud.

[974] En juillet 2018, cependant, une « Charte des valeurs calédoniennes » a été signée par Calédonie ensemble, parti loyaliste, ainsi que par l'Union Calédonienne et le Parti de Libération Kanak, membres du FLNKS, et par le représentant de l'Etat en Nouvelle-Calédonie et un émissaire du Premier Ministre. Ce document affirme *« le lien privilégié de chaque Calédonien à la terre, creuset de notre identité et l'attachement au respect de nos ressources naturelles, de notre environnement, de nos paysages, de nos vallées, de nos rivières, de nos montagnes et de nos lagons, berceaux de notre biodiversité unique* ». Il affirme aussi que « *les Calédoniens bénéficient d'un même droit […] à un environnement sain et de qualité*. » son dernier alinéa prévoit que *« Conscients de l'exceptionnelle diversité biologique de la Nouvelle-Calédonie, nous reconnaissons comme valeurs de tous les Calédoniens la préservation et la protection de la nature calédonienne, qu'elle soit terrestre, fluviale ou maritime contre les menaces résultant des activités humaines*. » Pourtant issu des travaux d'un groupe de travail créé à l'initiative du Premier ministre, il n'a pas trouvé son public. Il a fait l'objet d'un avis défavorable du Sénat coutumier et d'une centaine d'avis donnés dans le cadre d'une consultation en ligne.

[975] Conformément à l'esprit de l'Accord de Nouméa, dont le préambule établit que « *Il est aujourd'hui nécessaire de poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, permettant au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun*. »

[976] Préambule de l'Accord de Nouméa.

Nouvelle-Calédonie. Le Nord et les Iles Loyauté connaissent toujours des majorités indépendantistes, kanak ; le Sud des majorités loyalistes.

767. Sans définir de patrimoine quel qu'il soit, la province des Iles Loyauté évoque en son préambule « *la richesse exceptionnelle de la diversité naturelle et culturelle des îles Loyauté préservée coutumièrement par ses habitants* » et « *la relation particulière des Kanak avec la nature et […] l'existence de modes de gestion et d'utilisation traditionnelles des milieux et ressources naturels.* »[977]

768. A l'inverse, les provinces Nord et Sud ont listé presque unanimement, chacune dans l'article 110-2 de son Code de l'environnement, ce qui fait partie de leur patrimoine commun. Elles citent toutes deux « *les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent ».*

Au Sud, sont ajoutés « *la qualité de l'air, de l'eau et des sols » mais aussi « les écosystèmes et les services qu'ils procurent* ». [978] Le Code de la province Nord précise que seules les espèces végétales et animales « *autochtones* » sont concernées[979]. Le détail est scientifiquement important car les espèces exotiques peuvent être, au contraire, des menaces sur la biodiversité. Il ne traduit pourtant pas de vision coutumière spécifique. Parmi tous les arguments justifiant cette situation, le fait que les travaux sur le Socle commun des valeurs kanak soient ultérieurs à cette rédaction compte probablement.

769. Le fait de disperser la compétence environnementale au niveau des provinces fait donc certes prévaloir la diversité des visions politiques des élus. Toutefois, elle ne garantit pas la prise en compte d'une vision affichée comme celle du peuple kanak à une quelconque échelle que ce soit. La vision affichée dans le Socle est coutumière, identitaire, culturelle, mais pas politique.

770. Des observateurs attentifs ont pu considérer que le droit de l'environnement établi par les élus, dans sa rédaction actuelle, poursuit souvent « *deux finalités exogènes aux Océaniens, à savoir la mise en valeur économique et l'utilité pour l'homme d'une part et la protection d'autre part d'une flore et d'une faune parce qu'elles sont rares et vulnérables*»[980]. Néanmoins, le public dans son entièreté et sa diversité, faute d'avoir été sollicité jusqu'à présent, n'a pas exprimé de perception du patrimoine naturel ni de ses attentes en ce qui concerne sa pérennité. Si un chantier comparable à celui ouvert par le Sénat coutumier pour le Socle commun des valeurs kanak était ouvert pour établir une vision partagée par l'ensemble des néo-calédoniens de leur patrimoine naturel, il ne serait pas inattendu que de nombreux éléments rejoignent ceux énoncés dans le Socle commun des valeurs kanak.

771. Juridiquement, l'ensemble de la population est réputé s'exprimer, indépendamment du fait qu'il s'identifie à une communauté ou non, par la voix des urnes. Les élus majoritaires à la province Sud et, habituellement, au Congrès sont loyalistes. Cette situation n'est pas le fait de leur programme environnemental mais de la situation démographique, politique et historique propre à la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci tend à éclipser du paysage politique les enjeux tiers au maintien dans la France ou à l'indépendance. Les résultats des dernières

[977] Préambule du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[978] Article 110-2 du Code de l'environnement de la province Sud.
[979] Article 110-2 du Code de l'environnement de la province Nord.
[980] Vicrtor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.* p.70.

élections provinciales ne sauraient raisonnablement être considérés comme reflétant les préoccupations des citoyens pour leur environnement. En effet, si des écologistes convaincus de la supériorité des enjeux environnementaux sur tous les autres ont pu voter, en province Sud, pour la seule liste de Nouvelle-Calédonie portant leurs couleurs[981], on ne peut pas considérer pour autant que les autres listes aient toutes fait fi de ces considérations.

772. D'ailleurs, les comptes rendus de débats au Congrès ayant pu concerner l'environnement montrent que les positions favorables à la pérennité du patrimoine naturel peuvent être tenues par des élus coutumiers mais aussi occidentaux.

Par exemple, le Grand Chef Naisseline de Maré avait eu l'occasion d'exprimer que « *Lorsqu'on parle de l'environnement, on parle forcément des politiques, on doit s'élever contre toutes les pollutions minières, etc. Pour finir, je donnerai les conclusions de la ligue des droits de l'homme. «* La finalité de l'expansion et de la croissance industrielle maximale érigée en dogme par la pensée sociologique occidentale constitue du point de vue écologique, une position absurde *». Autrement dit on ne peut pas parler d'environnement, de lutte pour un environnement sain, sans parler d'opposition politique contre un certain système dit socialiste ou capitaliste qui prône la croissance pour la croissance. »*[982]

Vingt ans plus tard, Didier Leroux, élu loyaliste d'origine européenne, avait asséné, à propos de la loi du pays sur le domaine public maritime : « *On a cherché vainement dans ce texte, pourtant nécessaire, les mots qui allaient protéger notre littoral […]. Moi je crois que le titre exact de ce texte aurait dû être 'loi d'exploitation et d'appropriation du domaine public maritime' »*.[983]

773. Comme le soulignait déjà Lucile Stahl à la fin des années 2000, « *le défi est de parvenir à la coexistence des connaissances et pratiques traditionnelles et des impératifs écologiques modernes dans le but de maximiser l'effectivité de la conservation de la nature* »[984] face aux enjeux de développement économique.

A ce jour, toutes les perceptions du patrimoine naturel coexistent par la force des choses dans les usages quotidiens. Cette coexistence est pourtant beaucoup plus discrète dans les décisions politiques et ne maximise pas l'effectivité des dispositions en faveur de la conservation de la nature.

774. Néanmoins, quelques cas précis illustrent une entente formalisée entre des porteurs de projets environnementalement lourds de conséquences et les responsables coutumiers, cherchant à permettre le projet tout en y associant les populations environnantes.

---

[981] La liste « Alliance citoyenne pour la transition. Construire notre pays en Mélanésie-ACT », seule liste écologiste –et ne souhaitant pas par ailleurs s'exprimer sur la question de l'indépendance, n'était représentée qu'en province Sud. Elle y a remporté 2 043 voix sur 108 444 électeurs inscrits en province Sud, 169552 sur toute la Nouvelle-Calédonie.

[982] Procès-verbal sténographique des débats. 5ème séance du vendredi 9 mai 1980. En ligne sur le site internet du Congrès, cité par Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.* p.102.

[983] Compte rendu intégral des débats de la deuxième séance du 20 décembre 2001, JONC n° 24C (C.-R.) du 30 décembre 2002, p. 2040. Cité par DAVID.p.170.

[984] Lucile STAHL, « Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer », *op.cit.* p.193.

2 - Des exemples de convergences possibles

775. Récemment, des documents formalisant la rencontre de ces perceptions et en déduisant, pragmatiquement, des usages concertés, ont été mis en œuvre. En particulier, le « pacte pour un développement durable du grand Sud » a été signé en 2008 entre l'industriel Vale, porteur d'un projet d'extraction et de transformation de minerai à l'extrême Sud de la Grande –Terre, et les coutumiers du conseil d'aire Djubéa-Kapumé, du Sénat coutumier du comité Rhéébù nùù[985].

Des accords avaient déjà été passés entre les coutumiers et des porteurs de projet économique, notamment à Thio en 1996 avec la Société Le Nickel (SLN), société pionnière de l'extraction et de la transformation de nickel en Nouvelle-Calédonie, opérant une « *redéfinition des relations entre l'entreprise hégémonique localement et les populations riveraines.* »[986] Il n'est donc plus exceptionnel de faire porter une voix qui n'était pas audible par les canaux classiques en droit commun où les parties prenantes étaient en général les élus, les porteurs de projets économiques et, le cas échéant, les représentants des travailleurs. Désormais, dans ce pacte comme dans celui de Thio, ce sont les coutumiers, en tant que riverains mais aussi en tant que tels, dont les positions sont entendues. Pour l'exemple du Sud, il a d'ailleurs été souligné que

> *« Les institutions politico-administratives (commune de Yaté, province du Sud, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, État central) sont notoirement absentes, ainsi que les associations écologistes qui ont finalement été évincées après avoir noué une alliance non dénuée de tensions et d'arrière-pensées avec le comité Rhéébù Nùù […]. La rhétorique du développement durable qui a constitué la plateforme sur laquelle Rhéébù Nùù et Vale se sont accordés a contribué à la marginalisation de ces associations au positionnement écologiste plus radical. ».*[987]

776. Il serait donc erroné de considérer que la dimension identitaire de la nature environnante est synonyme de refus radical et idéologique de toute exploitation économique du patrimoine naturel, même très impactante, par les coutumiers. Dès lors que des conditions propres à établir la confiance entre les partenaires sont réunies - notamment la reconnaissance de l'antériorité de la coutume parmi les différents modes de gouvernance et de la légitimité des coutumiers en tant qu'interlocuteurs ainsi que le partage des retombées économiques - les projets économiques inventoriés ont été acceptés.

---

[985] Le comité Rhéébu Nuu, en 2006, avait obtenu l'annulation de l'arrêté n° 1769-2004 du 15 octobre 2004 par lequel le président de l'assemblée de la province Sud avait autorisé la société Goro nickel à exploiter une usine de traitement de minerai de nickel et de cobalt aux lieux-dits " Goro " et " Prony-est " sur le territoire des communes de Yaté et Mont-Dore pour insuffisance de motivation de l'avis rendu par le commissaire enquêteur et insuffisance de l'étude d'écotoxicité (tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, n°0536, comité Rhéébu nùu, 14 juin 2006). Suite à cette annulation, un nouvel arrêté n° 1467-2008/PS du 9 octobre 2008 autorisant la société GORO NICKEL SAS à l'exploitation d'une usine de traitement de minerai de nickel et de cobalt sise « baie Nord » - commune du Mont Dore, d'une usine de préparation du minerai et d'un centre de maintenance de la mine sis « Kwé Nord » - commune de Yaté avait été adopté.

[986] Pierre-Yves LE MEUR et Thierry MENNESSON, « Accords locaux, logique coutumière et production des politiques de développement en Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique, Politique et Économique de la Nouvelle-Calédonie*, 2012, n° 19, p.46.

[987] Pierre–Yves LE MEUR et Thierry MENNESSON, *op.cit.* p.48.

777. Le Pacte pour le développement durable du Grand Sud est particulièrement significatif sur deux aspects. En premier lieu, il n'associe pas exclusivement les coutumiers des chefferies de l'aire considérée, en soi et par le biais du comité Rhéébù Nùù, mais aussi le Sénat coutumier. En second lieu, il débouche sur la mise en place de deux organes, le comité consultatif coutumier de l'environnement (CCCE) et une fondation d'entreprise, qui confirment l'ambition de valoriser les trois piliers du développement durable.

Le CCCE garantit « *la participation des instances coutumières au suivi environnemental du projet ainsi que la prise en compte des savoirs et des connaissances traditionnels Kanak* »[988]. Il est épaulé par une équipe de huit ingénieurs et techniciens environnementaux originaires des tribus alentours, elle aussi prévue par le pacte de développement durable du grand Sud.

La fondation d'entreprise contribue à « *engager les populations locales dans un processus de collaboration participative afin de contribuer à leur développement socio-économique et culturel de façon durable*. »[989]

Un équilibre social relatif est constaté depuis la signature de ce pacte autour de ce projet. Néanmoins, les divers incidents ou accidents touchant lourdement la nature environnante[990] ont révélé des divergences au sein des coutumiers quant à la démarche engagée. Suite à certains de ces accidents industriels, des sabotages et manifestations ont eu lieu et ont été cautionnées par des responsables coutumiers. Aucun recours n'a cependant officiellement été porté par les coutumiers dans le cadre des poursuites pénales et civiles auxquelles ces incidents et accidents ont prêté[991].

778. L'usine du Nord s'est établie selon un processus radicalement différent. Espérée depuis des décennies comme clef du rééquilibrage économique, elle a été rendue possible par la signature du protocole de Bercy entre les indépendantistes, les loyalistes et l'Etat. Ce protocole levait le préalable minier, qui posait pour exigence avant la signature de l'accord de Nouméa qu'une usine appartenant à la province Nord, indépendantiste, puisse fonctionner en traitant les minerais extraits du très riche massif du Koniambo[992] ; Le but était que « *l'allocation des ressources néo-calédoniennes en minerais garniéritiques et latéritiques soit orientée dans un sens privilégiant la création de valeur ajoutée sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie à l'horizon le plus rapproché possible* **»**[993]**. Dans cette dynamique, les perceptions coutumières de la nature environnante ont cédé le pas aux** préoccupations

[988] Article 11 du pacte.

[989] Article 4 du pacte.

[990] Notamment deux importantes fuites d'acides dans le milieu naturel en avril 2009 et mai 2014.

[991] Lire à cet effet les articles « Nouvelle-Calédonie : la mine qui questionne la démocratie », L'actualité scientifique et technologique de l'Institut Mines-Télécom du 20 juin 2017, consulté le 13 novembre 2019 sous https://blogrecherche.wp.imt.fr/2017/06/20/nouvelle-caledonie-mine-democratie/ , « les coutumiers du Sud veulent davantage coopérer », les Nouvelles Calédoniennes du 27 septembre 2016, consulté le 13 novembre 2019 sous https://www.lnc.nc/article/pays/mines/les-coutumiers-du-sud-veulent-davantage-cooperer ou « Piquet de grève levé au siège de Vale NC » les Nouvelles Calédoniennes du 10 août 2019, consulté le 13 novembre 2019 sous https://www.lnc.nc/article/nouvelle-caledonie/social/piquet-de-greve-leve-au-siege-de-vale-nc .

[992] Lire à ce sujet Alain CHRISTNACHT, « Les Accords de Matignon vingt ans après. L'Accord de Nouméa, dix ans plus tard », *Négociations*, 2008/2, n° 10, pp.89‑103.

[993] Alinéa 6 du préambule de l'accord de Bercy signé le 1er février 1998., cité dans le rapport Sénatorial d'information n° 7 (2005-2006) de M. Henri TORRE, fait au nom de la commission des finances, déposé le 5 octobre 2005, consulté le 13 novembre 2019 sous https://www.senat.fr/rap/r05-007/r05-007.html

économiques et d'aménagement du territoire, y compris dans la position défendue par les indépendantistes kanak.

779. Cet exemple souligne combien, en ce qui concerne le développement local, le discours politique historique tenu autant par les élus loyalistes qu'indépendantistes peut être totalement émancipé du discours coutumier.

780. Ces divers projets miniers ont « *suscité un ensemble de controverses sociotechniques complexes faisant émerger différents problèmes en apparence éloignés : conservation de la biodiversité, pollution, implication des populations locales dans les projets, intégration des savoirs autochtones dans les processus de décision liés au secteur minier et à la gestion environnementale, rôles des institutions scientifiques et des régulateurs, répartition des richesses et de la rente minière, citoyenneté, indépendance.* »[994]

781. Il apparait clairement qu'au-delà des positions provinciales et de celles du Congrès, qui reflètent les points des vue des élus, il est donc indispensable que les échanges à mener à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie sur l'architecture du droit local de l'environnement impliquent aussi les autorités coutumières. A cet égard, le droit de l'environnement illustre parfaitement le besoin de dialogue identifié dans le Socle commun des valeurs kanak : « *la conciliation et la symbiose de ces deux visions dans le cadre d'un destin commun appellent une compréhension mutuelle, une intelligence de soi-même et de l'autre qui seules peuvent conduire à des relations reposant sur le respect et la bonne foi et ainsi concourir au plein épanouissement de chacun et à une paix sociale durable »*[995].

§ 2 - La rencontre nécessaire entre les diverses perceptions du lien au patrimoine naturel

782. Il est indispensable, en matière environnementale, de faire transcender au niveau de la Nouvelle-Calédonie une perception du patrimoine naturel qui, faute d'être unanime, puisse être consensuelle. Cela s'impose pour répondre aux exigences devenues évidentes localement comme à l'échelle de la planète en matière de développement durable. Un tel instrument permettrait que les politiques menées - à quelque échelle que ce soit et dans quelque domaine que ce soit - puissent être cohérentes par rapport à une intention environnementale consciente et légitime pour le pays. Il permettrait aussi l'édiction de principes juridiques opérationnels propres à rendre cohérent le droit de l'environnement local.

783. Indispensable dans l'absolu, une référence commune est d'autant plus importante pour améliorer la réception des dispositions environnementales dans une société divisée. Cette référence commune doit être négociée non plus seulement par affinités politiques ou entre partenaires socio-professionnels et associatifs mais entre toutes les composantes de la société, en accordant une place spécifique aux coutumiers. A ce jour, un tel instrument reste à construire (B), mais des expériences de politiques mises en place suite à des démarches concertées peuvent éclairer la voie en la matière (A).

---

[994] Résumé de la thèse de Julien Merlin, « L'épreuve de la mine : autochtonie et environnement en Nouvelle-Calédonie » sous la direction de Madeleine Akrich et Pierre Yves le Meur, soutenue le 05 mars 2018, consulté le 13 novembre 2019 sous http://theses.fr/s157475.

[995] Deuxième considérant du préambule du Socle commun des valeurs kanak.

A - Des expériences locales de démarches participatives vers la structuration de politiques publiques

784. Localement, plusieurs démarches ont déjà été menées en faveur d'une politique publique cohérente dans le temps et à l'échelle de toute la Nouvelle-Calédonie. D'ambitions et de méthodologies variées, elles peuvent néanmoins inspirer le processus nécessaire à la production d'une perception partagée du patrimoine naturel néo-calédonien et de l'avenir qu'on entend lui réserver. Plusieurs, d'ailleurs, en constituent des briques. Certains sont **prévus par la loi organique** (1) quand d'autres, plus sectoriels, sont élaborés en réaction aux réalités de la Nouvelle-Calédonie (2).

1 - Les schémas appelés par la loi organique

785. Conçue pour préparer l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, la loi organique prévoit deux schémas de planification. Reflétant les préoccupations les plus évidentes du moment, ils concernent respectivement la **mise en valeur des richesses minières**[996] **(a) et l'aménagement et le développement de la Nouvelle-Calédonie de façon générale**[997] **(b).**

a - Le schéma de mise en valeur des richesses minières, un document concerté et complet

786. Le **schéma de mise en valeur des richesses minières, a été adopté par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 18 mars 2009,** conformément à l'article 39 de la loi organique déjà mentionnée**. Il établit notamment, avec une remarquable lucidité,** un bilan environnemental des opérations minières mises en œuvre jusqu'alors, en particulier en matière de biodiversité, d'érosion et d'énergie mais aussi de bouleversements sociaux et culturels. Il souligne aussi l'absence, à l'époque, de vision pour une valorisation de la ressource minière[998] et l'insuffisance des informations nécessaires à une telle vision[999]. Il propose sur cette base des orientations de mise en valeurs des richesses minières, à destination des opérateurs comme de l'administration, tant politiques ou juridiques qu'opérationnelles. [1000]

787. Il est d'autant plus important qu'il n'est pas que proclamatoire : « *Toute décision individuelle prise dans le cadre de la réglementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières*. »[1001] La plus grande exigence était donc de mise.

Ainsi, alors que, comme évoqué au titre précédent, les décisions en matière de mines sont légalement conditionnées par un cercle relativement restreint, ce schéma a été élaboré de façon plus concertée[1002].

---

[996] Consulté le 15 novembre 2019 sous https://dimenc.gouv.nc/sites/default/files/download/2009-05_schema_mise_en_valeur_des_richesses_minieres_nc.pdf.

[997] Consulté le 18 novembre 2019 sous https://sap.gouv.nc/nc-2025/general/nc2025-orientations-et-moyens-propositions.

[998] P. 157 et suivantes du **schéma de mise en valeur des richesses minières adopté par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 18 mars 2009.**

[999] P.161 et suivantes du schéma susmentionné.

[1000] P.191 et suivantes du schéma susmentionné.

[1001] Article 39 de la loi organique susmentionnée.

[1002] P.23 et suivantes du schéma susmentionné. Un premier plan, élaboré de 2000 à 2004, a été adopté par le Conseil des Mines le 9 septembre 2004, puis un avant-projet par les exécutifs des

788. Les contraintes juridiques en matière de concertation liées au fait qu'il s'agit de dispositions minières imposait le filtre du Conseil des Mines[1003], du Comité Consultatif des Mines[1004] et du Gouvernement[1005]. Les implications environnementales obligeaient le recours au Comité Consultatif de l'Environnement[1006] et les enjeux économiques et sociaux celui au Conseil Economique et Social de l'époque[1007].

Ce n'était que le bon sens qui avait poussé à associer à des degrés divers la profession minière, le Sénat coutumier, les associations de maires, le CAUGERN[1008], les associations environnementales et « *les particuliers qui en faisaient la demande* »[1009]. Néanmoins, les premiers rejets par le Gouvernement ont souligné combien certains points de vue devaient être ménagés. Le schéma de mise en valeur des richesses minières a donc fait l'objet d'efforts particuliers en matière de concertation, qui étaient la condition *sine qua non* de son adoption par le Congrès. L'importance vitale de la mine aux yeux des élus rendait l'opérationnalité de ce schéma indispensable : les exigences en matière de concertation ont reflété cet état d'esprit.

789. Pour autant, ni l'association des coutumiers, par le biais du CAUGERN et du Sénat coutumier, ni celle du public, ne semble avoir fait l'objet de méthode particulière. Cette expérience ne permet pas, à notre connaissance, de retirer d'enseignement spécifique au contexte de la société divisée que connait la Nouvelle-Calédonie.

790. Outre l'exigence de compatibilité des *décisions individuelles prises dans le cadre de la réglementation minière avec ses principes et orientations*[1010]*, le schéma de mise en valeur des richesses minières* a d'autres vertus. Sa dimension rétrospective pourrait notamment aussi être considérée comme exploitable en tant que base de constat partagé sur certains éléments historiques, scientifiques et sociaux du patrimoine naturel. Sans être un modèle

---

provinces et de la Nouvelle-Calédonie le 24 novembre 2004. Cet avant-projet a ensuite été soumis au Syndicat des Industries de la Mine, au Sénat Coutumier, aux associations de maires et à la commission minière du CES. Les associations œuvrant dans le domaine de l'environnement les syndicats représentés dans le secteur minier et métallurgique, le CAUGERN (Comité Autochtone pour la Gestion des Ressources Naturelles), et tous les particuliers qui en ont fait la demande en ont aussi reçu communication. Après deux années de « consultations et discussions » un projet de schéma a été présenté à la profession et communiqué pour avis aux provinces, aux groupes politiques et au Sénat coutumier. Il n'a cependant pas été adopté par le Gouvernement, suscitant de nouvelles réflexions davantage alimentées par les services de la Nouvelle-Calédonie. Adopté par le Gouvernement le 5 août 2008, il a alors été soumis pour consultation au Conseil Economique et Social de l'époque, au Comité Consultatif de l'Environnement, au Comité Consultatif des Mine ainsi qu'au Conseil des Mines. La nouvelle version a, à nouveau, été adoptée par le Gouvernement le 12 novembre 2008 avant de l'être définitivement par le Congrès le 18 mars 2009.

[1003] Article 42 de la loi organique susmentionnée.

[1004] Article 41 de la loi organique susmentionnée.

[1005] Article 127 de la loi organique susmentionnée.

[1006] Article 213 de la loi organique susmentionnée et délibération n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement.

[1007] Article 155 de la loi organique susmentionnée.

[1008] Conseil Autochtone pour la Gestion des Ressources Naturelles en Kanaky-Nouvelle-Calédonie, créé en 2005 pour porter la voix de plusieurs associations dont Rhéébu Nùù.

[1009] P.23 du schéma susmentionné.

[1010] Nous ne disposons pas de suffisamment de bagage technique pour prendre position sur la question de la réalité de la compatibilité des décisions individuelles avec les orientations de ce schéma.

indémodable en termes de méthodologie ni de format, ce schéma comporte des données utiles à la construction d'une vision partagée du patrimoine naturel néo-calédonien.

b - Le schéma d'aménagement et de développement NC2025, un document concourant à l'établissement d'une vision partagée du patrimoine naturel

791. La loi organique prévoit que « *le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie exprime les orientations fondamentales en matière d'infrastructures, de formation initiale et continue, d'environnement, d'équipements, de services d'intérêt territorial et de développement économique, social et culturel. Il veille à un développement équilibré du territoire, en particulier au rééquilibrage de la répartition des fonds publics bénéficiant aux provinces et communes. Il fixe les objectifs à atteindre et prévoit les moyens à mettre en œuvre par l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes*. »[1011] Les contrats de développement doivent être compatibles avec ses orientations.

792. Il a cependant fallu près de dix ans avant que ce chantier ne soit effectivement ouvert, suscitant un grand enthousiasme parmi de nombreux acteurs.

> *« Par le biais d'un grand projet commun d'avenir, comme le SAD, peut certes être esquissée une* communauté de destin*. De là à forger une « identité calédonienne » commune, il y a un pas qu'il nous apparaît difficile de franchir dans le court terme, tant les divergences de vues sur la politique de pays à mener apparaissent encore importantes. Les dirigeants locaux doivent en effet intégrer et composer avec des liens, des enjeux et des intérêts qui sont souvent en conflit (montée en puissance du secteur nickel et protection d'un environnement exceptionnel, revendications de terres et concessions minières, terres coutumières et croissance urbaine, sociétés familiales et pouvoir local de familles, etc.) dans un cadre législatif particulier à la fois de droit commun et de droit local. Ils doivent aussi répondre aux exigences et pressions économiques, extérieures et intérieures, ainsi qu'aux demandes et aspirations sociales des différentes communautés. Ceci suppose une véritable et sincère mise en plat, un état des lieux réalisé par tous les acteurs du développement et permettant à la population d'y participer, de s'exprimer. C'est en ce sens qu'a été lancée en mai 2008 la première conférence des acteurs du développement. »*[1012]

793. Néanmoins, ce schéma n'a jamais été adopté par le Congrès, comme le prévoyait la loi organique, et *a fortiori* les évaluations quinquennales n'ont pas non plus lieu. C'est une circonstance très dommageable, d'autant plus que le document « Orientations et moyens :

[1011] Article 211 de la loi organique susmentionnée.

[1012] Christian JOST, « Contraintes et enjeux de développement de la Nouvelle-Calédonie. Quel schéma d'aménagement et de développement à l'horizon 2025 ? », *EchoGéo*, 2010, nº 11, https://doi.org/10.4000/echogeo.11612.

propositions » auquel il avait été abouti en 2013[1013], et qui avait fait l'objet d'un avis favorable de la province Sud en 2016[1014], comporte de nombreux éléments très intéressants.

794. En termes de mise à plat mais aussi de perspectives, il fait grand cas de la dimension environnementale des politiques publiques. Il développe sur près de cinquante pages les éléments fondamentaux de diagnostic en matière sociale, économique, environnementale et de gouvernance[1015]. Il inscrit la Nouvelle-Calédonie dans une perspective de développement durable[1016] et inventorie parmi les multiples « défis et orientations fondamentales » le choix d'un modèle de développement pérenne[1017] et la création d'un éco-territoire[1018]. Aussi, il encourage l'optimisation du capital naturel comme filière stratégique[1019]. Beaucoup de ses éléments mériteraient donc largement d'alimenter la discussion à engager sur la perception du patrimoine naturel et les ambitions dont il peut faire l'objet.

795. Pourtant, le fait que ce document ne soit pas encore adopté par le Congrès est preuve d'échec. Si enthousiasmant qu'il puisse être, quelque chose a manqué pour que les élus se l'approprient et souhaitent le rendre opposable. De ce simple fait, il ne peut être considéré comme exemplaire en soi, ni en termes de méthodologie ni, par effet domino, en termes de contenu. Il semble qu'une des principales leçons à en retirer soit de réussir la gageure de poser un cadre de travail réellement indépendant, poursuivant pour objectif un consensus sincère et inclusif.

796. Parallèlement à ces réflexions appelées par la loi organique, extrêmement intéressantes mais plus ou moins abouties, d'autres ont été engagées spontanément au vu de l'importance de répondre de façon cordonnée à certains enjeux vitaux.

2 - Les planifications imposées par les réalités locales

797. Deux exemples de réflexions menées de façon participative pour aboutir à façonner une politique publique peuvent inspirer celles nécessaires en matière environnementale. L'une concerne une matière tout aussi transversale que l'environnement et qui ne lui est pas étrangère : la santé (a). La seconde porte sur une des composantes du patrimoine naturel : l'eau (b).

[1013] Consulté le 18 novembre 2019 sous https://sap.gouv.nc/nc-2025/general/nc2025-orientations-et-moyens-propositions. Il est à noter que le schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie, élaboré parallèlement de 2010à 2015, doit figurer dans le volet « énergie » de ce schéma (source : schéma pour la transition énergétique en Nouvelle-Calédonie, p. 10, consulté le 20 novembre 2019 sous https://gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/2016.06.23_schema_tranition_energetique_stenc.pdf)

[1014] Délibération n° 24-2016/APS du 24 juin 2016 portant avis de l'assemblée de la province Sud sur le projet de schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie.

[1015] Chapitre 3 : « La dynamique calédonienne dans le contexte mondial » du dossier de synthèse : « Orientations et moyens : propositions » de novembre 2013.

[1016] Point 2.3 du chapitre 2 : « Les ambitions pour le pays : vers un projet de société » du document de synthèse susmentionné.

[1017] Point 5.2 du chapitre 5 : « Défis et orientations fondamentales » du document de synthèse susmentionné.

[1018] Point 5.3 du chapitre 5 : « Défis et orientations fondamentales » du document de synthèse susmentionné.

[1019] Point 6.17 du chapitre 6 : « Les politiques publiques » du document de synthèse susmentionné.

a - Le plan Do Kamo, une réforme de la politique de santé largement participative et soucieuse d'intégrer une dimension océanienne

798. La délibération n° 114 du 24 mars 2016 relative au plan de santé calédonien « Do Kamo, Être épanoui ! » ouvre officiellement l'immense chantier de modernisation et de démocratisation de l'action publique en santé en Nouvelle-Calédonie. Il « *constitue un outil de pilotage pour nos décideurs dans la priorisation des actions [qui] participera de la construction d'un projet de société, dans lequel chaque calédonien a la possibilité de se reconnaître, s'appuyant sur des valeurs partagées* »[1020].

Une telle ambition pourrait évidemment être un modèle pour une démarche de mise en cohérence des politiques en ce qui concerne leur impact environnemental.

799. Une autre ambition peut faire briller les yeux de ceux qui aspirent à voir coordonnées à l'échelle pays les politiques locales en matière de pérennité du patrimoine naturel néo-calédonien : « *Sans remettre en question les compétences de chaque institution, des mutualisations de moyens et surtout une gouvernance coordonnée est possible autour d'un projet commun pour la santé des calédoniens. Il s'agit de construire une logique d'action collective en vue d'une société favorable à la santé et au bien-être et pas seulement de concilier des projets différents*. » [1021]

Là encore, les pistes explorées pourraient inspirer celles possibles en matière environnementale, surtout en ce que le plan Do Kamo revendique une approche « Heath in all politics (HIAP) » à laquelle pourrait répondre une approche « *E*nvironment in all politics ».

800. Ces deux dimensions de la démarche sont d'autant plus éclairantes pour notre propos qu'elles sont pensées à la lumière de la stratégie régionale pour la médecine traditionnelle dans le Pacifique Occidental (2011-2020), élaborée sous l'égide de l'ONU, qui

> *« met à juste titre l'accent sur la nécessité d'optimiser le potentiel sanitaire de la médecine traditionnelle et sur sa contribution universelle à une politique de la santé pour tous dans la région. L'Homme est placé au centre de toute politique de santé. Mais pour la médecine conventionnelle et pour la médecine traditionnelle s'agit–il du même Homme ?*
> *Nous ne pouvons éviter le dialogue de conception de l'Homme à conception de l'Homme, de cosmologie à cosmologie, entre la médecine occidentale pour laquelle avoir une bonne santé c'est avoir un corps sain et la médecine autochtone pour laquelle l'homme est plus que son corps, il est relations avec les autres et avec le monde…*
> *Dans ce cadre de vue, l'océanien fait partie d'une lignée qui était là bien avant sa naissance et qui le continuera après sa disparition physique, ce qui lui donne la certitude qu'il vit une vie que la mort n'atteint pas. »*[1022]

[1020] Préambule de l'annexe à la délibération n° 114 du 24 mars 2016 relative au plan de santé calédonien « Do Kamo, Etre épanoui ! ».

[1021] Préambule de l'annexe à la Délibération n° 114 du 24 mars 2016 relative au plan de santé calédonien « Do Kamo, Être épanoui ! »

[1022] Nidoish NAISSELINE, Grand chef du Guahma Iles Loyauté – Nouvelle Calédonie. « Le défi de la médecine traditionnelle dans la région Pacifique occidental », *Actes du colloque « Le droit de la santé en Nouvelle-Calédonie : De la médecine traditionnelle à la bioéthique »* sous la direction de Guylène Nicolas, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2018.

801. Concrètement, la gouvernance promue par le plan Do Kamo sert la transversalité de la santé, comparable à celle de l'environnement. Elle présente aussi l'intérêt d'être intégrée dans une démarche océanienne. La rénovation du système envisagée passe par le diagnostic du système actuel, mais aussi par la reconnaissance des différentes perceptions et l'identification de leurs convergences et divergences. La pluralité de la société néo-calédonienne y semble un paramètre naturellement et largement pris en compte.

802. Cet exemple semble néanmoins difficilement transposable tel quel à la matière environnementale. Certains éléments doivent en être étudiés avec le plus grand soin, notamment l'impact sur les comportements à risque sanitaire, qui peuvent donner des clefs pour impulser l'évolution de comportements à risque environnemental, de la part tant des professionnels (commercialisation de produits moins dommageables par exemple) que des particuliers (usages moins dommageables par exemple). Pourtant, outre le fait que les dispositions sanitaires soit explicitement du ressort de la Nouvelle-Calédonie, la politique environnementale n'appelle pas de choix forcément symétriques à celle de santé.

Surtout, la politique environnementale n'est pas à repenser mais bel et bien à structurer. Aucun recul suffisant à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie et portant sur l'ensemble des éléments concourant à la pérennité du patrimoine naturel ne saurait nourrir la réflexion de façon comparable à ce qui se fait en matière de santé.

803. Ce modèle, si inspirant soit-il, notamment en termes de gouvernance, ne saurait être réutilisé sans filtre en matière environnementale.

b - La politique de l'eau partagée, la structuration d'une politique publique liée à la pérennité du patrimoine naturel sur une base participative

804. Autre exemple, la politique de l'eau partagée (PEP) a été initiée par les Assises de l'eau tenues en mai 2008 à l'initiative du Conseil Economique et Social de l'époque[1023]. Ces assises avaient permis de souligner à la fois la nécessité d'une politique de l'eau cohérente en Nouvelle-Calédonie et celle d'une démarche participative en ce sens.

Dix ans plus tard, en avril 2018, trois mille cinq cents personnes sont conviées au premier forum H2O, qui en réunit plus de trois cents pendant trois jours. Ce forum aboutit à plus de deux cents propositions dont le traitement est confié à une Mission InterService de l'Eau (MISE). Ce forum est perçu comme un « *moment fondateur pour la Nouvelle-Calédonie et les acteurs de l'eau qui attendent depuis longtemps que les choses bougent. Lors de ce premier forum sur l'eau qui soit porté directement par le Gouvernement, les plus de 300 participants ont adressé à leur tour un message aux dirigeants à travers leur présence et les nombreuses propositions faites qui donnent un assentiment pour la poursuite du processus : une étape est franchie, avec un effet "cliquet" rendant difficile un recul ; de plus il conforte en même temps qu'il incite les pouvoirs publics à poursuivre une démarche de concertation avec les parties prenantes* »[1024]. A cet égard, ce forum est forcément exemplaire et ne saurait qu'inspirer ceux qui souhaiteraient stimuler la structuration de politiques environnementales cohérentes à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie.

[1023] Sur le sujet, lire la synthèse des Assises de l'Eau établie par le CESE-NC, consultée le 20 novembre 2011 sous https://cese.nc/sites/default/files/publications/files/2017-07/16088714.PDF.

[1024] Bastien CHALAGIRAUD, « Vers une politique partagée de l'eau en Nouvelle-Calédonie? », Mémoire de thèse professionnelle, 2018, https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01888885/document., p.82.

805. Issu de ces travaux, un Schéma d'Orientation de la Politique de l'Eau Partagée est adopté à l'unanimité par le Congrès en mars 2019[1025], confirmant la réussite de la démarche. Outre le travail immense qu'elle a nécessité, cette réussite est vraisemblablement le fruit d'un réel portage politique par trois membres du Gouvernement de partis politiques différents et de la prise de conscience partagées par les différents acteurs de la nécessité d'agir de façon coordonnée pour pérenniser la ressource en eau.

806. Il est remarquable qu'un comité de pilotage pérenne ait été créé[1026]. Ce « comité de l'eau », sous la présidence du membre du Gouvernement chargé de la politique de l'eau, réunit ses homologues en charge de l'agriculture, du développement durable, des affaires coutumières et de la santé mais aussi les présidents des trois provinces, le président du Sénat coutumier et les représentants des deux associations de maires.

Cette configuration semble appropriée à la prise de décision et répond au besoin d'effectivité des choix faits.

Elle semble aussi s'ajuster avec l'impératif de participation du public en ce qu'est convoqué chaque année un « forum de l'eau ». Ce dernier, outre les membres du comité, réunit des représentants du Congrès, du Conseil Economique, Social et Environnemental, du Comité Consultatif de l'Environnement et du Comité Consultatif Coutumier de l'Environnement mais aussi des représentants des opérateurs techniques et financiers, de la recherche et de l'enseignement, des représentants des professionnels et des usagers. Jusqu'à présent, ce forum a été réuni le 17 octobre 2018, pour restituer la feuille de route établie six mois après le premier forum H2O, puis le 26 novembre 2019, pour faire le point sur l'avancement de la PEP et sur les ateliers participatifs conduits dans les régions pilotes mais aussi pour envisager les perspectives de mise en œuvre de la PEP.

A cet égard aussi, l'exemple de la gouvernance de la PEP apparaît comme inspirant. Le postulat de la représentativité des coutumiers par la seule voix du président du Sénat Coutumier, membre du comité de l'Eau, et du Comité Consultatif Coutumier de l'Environnement, participant au forum annuel, paraît validé à ce jour.

807. L'eau est d'ailleurs une composante du patrimoine naturel néo-calédonien et les objectifs poursuivis par le schéma d'orientation le reflètent. Ainsi le troisième objectif stratégique vise à « sensibiliser, communiquer, informer, éduquer, former : faire de tous les calédoniens des hydro-éco citoyens à échéance 2023 ».

Cette composante recèle néanmoins plusieurs spécificités. En premier lieu, elle est plus immédiatement perçue à la fois comme vulnérable et précieuse. Ensuite, sa préservation est spontanément pensée comme indispensable à sa pérennité. Enfin, sa préservation n'est pas ressentie comme une entrave volontaire à l'économie, même à très court terme, puisqu'il est évident que son usage est indispensable et qu'il n'est question que de le rationnaliser. Peut-être le fait que la plupart des acteurs locaux se soit déjà personnellement trouvée exposée à des sécheresses ou à des inondations facilite-t-il ce consensus. Il serait donc précipité d'extrapoler le succès de la démarche participative amorcée en faveur de la structuration

[1025] Délibération n° 419 du 19 mars 2019 portant approbation du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée de la Nouvelle-Calédonie.

[1026] Délibération n° 395 du 20 février 2019 portant création d'un comité de pilotage pour une politique de l'eau partagée et instaurant un forum annuel de l'eau en Nouvelle-Calédonie.

d'une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie à un succès similaire en matière de structuration d'une politique environnementale globale.

808. Se rencontrer pour élaborer ensemble une vision commune du patrimoine naturel néo-calédonien, voire un instrument plus complet, est un pallier indispensable à une architecture juridique cohérente en matière environnementale. Les différents exemples de démarches visant à structurer une position de référence au niveau de la Nouvelle-Calédonie nourrissent la réflexion quant aux pistes méthodologiques et aux ambitions pertinentes en matière environnementale.

B - Le besoin de clarification d'une vision politique environnementale locale inclusive

809. Jusqu'à présent, aucune politique environnementale locale, au sens large du terme et par ce prisme, n'a été explicitée[1027]. Néanmoins, obtenir une logique « pays » dans l'architecture du droit de l'environnement local et une cohérence favorable à la pérennité du patrimoine naturel entre les diverses politiques sectorielles implique de disposer de lignes directrices en la matière. Il semble que les circonstances soient aujourd'hui réunies pour s'engager dans une telle réflexion (1). Il importe néanmoins qu'elle respecte certaines exigences en matière de méthodologie et que son ambition soit réaliste (2).

1 - Les prémices d'une position affichée en matière environnementale

810. Comme illustré précédemment, de nombreuses réflexions ont déjà été engagées par les institutions, dont certaines sur des bases participatives, pour structurer des politiques publiques. Qu'elles aient ou non intégré l'ordre juridique, elles ont toutes souligné la nécessité pour la Nouvelle-Calédonie de s'engager vers un développement plus durable.

En particulier, l'édito du schéma de mise en valeur des richesses minières[1028] précise que

> « L'un des chapitres les plus novateurs et les plus fournis du schéma concerne la préservation de l'environnement, problématique que personne aujourd'hui ne peut plus ignorer. Le pays est désormais doté d'outils à la hauteur de ses ambitions en vue d'une insertion harmonieuse et durable des activités minières et métallurgiques dans un contexte naturel privilégié. »

L'avant-propos du schéma d'orientation de la politique partagée de l'eau[1029] rappelle que « *l'homme, l'eau et l'environnement doivent évoluer dans un parfait équilibre. En Nouvelle-Calédonie comme ailleurs, cet équilibre est fragile et particulièrement précaire dans un contexte de croissance démographique et de développement économique.* »

La version de novembre 2013 du schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie affiche pour ambition de la Nouvelle-Calédonie de s'inscrire dans un processus de développement durable impliquant

> *« la mise en œuvre d'une gouvernance adaptée pour faire de ce concept un principe constant de l'action publique. Cette dernière devra veiller à l'équilibre entre les piliers*

[1027] A l'exception notoire de celle affichée par le parti ACT, créé pour cette élection et qui n'y a pas survécu.

[1028] Consulté le 20 novembre 2019 sous https://dimenc.gouv.nc/sites/default/files/download/2009-05_schema_mise_en_valeur_des_richesses_minieres_nc.pdf.

[1029] Consulté le 20 novembre 2019 sous https://davar.gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/pep_-_schema_dorientation_pour_une_politique_de_leau_partagee_de_la_nouvelle-caledonie.pdf

du développement durable, procéder à la définition d'objectifs concertés et utiliser des indicateurs de suivi. Elle devra également s'attacher à permettre à chaque citoyen d'être un acteur des projets et des politiques publiques. Au-delà des progrès constatés en Nouvelle-Calédonie en matière de réglementation dans ce domaine, il est néanmoins possible de se demander si le développement durable est vraiment aujourd'hui au cœur des politiques publiques calédoniennes. En effet, ces principes ne sont-ils pas une contrainte trop importante pour un pays dont la richesse s'appuie sur l'exploitation de ressources minières et qui importe la majorité de ses biens de consommation ? Par ailleurs, il conviendra de déterminer quels organes de vigilance pourront s'assurer que les politiques menées respectent les principes du développement durable. » [1030]

On constate une préoccupation constante, dans ces documents prospectifs débattus localement, à questionner la présence des considérations environnementales parmi celles que doivent prendre en compte les politiques publiques locales.

811. Par ailleurs, les déclarations de politique générale[1031] constituent la feuille de route de chaque Gouvernement, qui peut décider ou non de s'appuyer sur celle du précédent[1032]. Le Gouvernement étant chargé collégialement et solidairement des affaires de sa compétence[1033], on peut y lire la direction assignée à toutes les politiques mises en œuvre par chaque Gouvernement. Elle n'a pourtant pas explicitement vocation à ce que les divers projets de textes de la Nouvelle-Calédonie soient évalués à la lumière de ses préconisations.

812. La plus récente, prononcée le 22 août 2019, développe largement sa politique environnementale dans son premier chapitre, « une terre préservée et ouverte sur le monde ». Elle affirme que la Nouvelle-Calédonie

« ne peut envisager son avenir que sur une terre qu'il faut préserver, tout en restant ouvert[e] sur le monde. La préservation de l'environnement et l'ouverture sont aujourd'hui deux évidences qui guideront la politique mise en œuvre par l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie. Ici, plus qu'ailleurs, l'environnement revêt une importance particulière. Non seulement parce qu'avec un taux d'endémisme de près de 76%, la Nouvelle-Calédonie est le deuxième hot-spot mondial de biodiversité de par sa taille. Mais aussi parce qu'en Océanie, les montagnes, les rivières et les plages ne sont pas que des paysages. Pour les populations kanak, la nature et l'Homme se confondent. C'est là qu'il s'identifie, c'est là qu'il se réalise et perdure au-delà du temps. »[1034]

[1030] Point 2.4 de la version consultée le 20 novembre 2019 sous https://sap.gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/nc2025_dossier-de-synthese_web.pdf

[1031] Une fois les élus entrés en fonction, le Gouvernement présente sa déclaration de politique générale devant le Congrès conformément à l'article 117 de la loi organique.

[1032] La déclaration de politique générale prononcée le 28 novembre 2011 au nom du Gouvernement présidé par Harold Martin, succédant à celui présidé par Philippe Gomès, précise que « *Environnement et développement durable, énergie, agriculture, enseignement, télécommunications, culture, sport ou encore intégration régionale, avec la mise en place de délégués de la Nouvelle-Calédonie dans les ambassades de France de la région Pacifique, autant de thèmes que je n'ai pas développés. Mais je le répète, l'action du Gouvernement s'inscrit dans la continuité, et ces thèmes ont été largement traités lors de la précédente Déclaration de politique générale*. »

[1033] Conformément à l'article 128 de la loi organique susmentionnée.

[1034] Déclaration de politique générale du seizième Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, prononcé par son président Thierry Santa le 22 août 2019, p.7, consultée le 13 novembre 2019 sous

Elle proclame aussi que

> *« Notre attachement à l'environnement naturel que nous avons en partage est une composante fondamentale de notre identité commune, tout comme l'est notre diversité. Une identité commune que les Calédoniens vivent, mais qui peine à se traduire dans un cadre institutionnel consensuel. Bien souvent, les polémiques sur le périmètre de la citoyenneté calédonienne éclipsent les débats autour de son contenu. Qui peut prétendre à la citoyenneté calédonienne sans en connaître le sens ou les valeurs ? »* [1035]

Enfin, on y lit que

> *« L'Accord de Nouméa a positionné le peuple kanak en poteau central pour permettre aux autres communautés de s'exprimer à leur tour. Les politiques publiques doivent reconnaître et protéger le patrimoine immatériel kanak, tout en prenant en compte la diversité culturelle. »* [1036]

813. Toutefois, on aurait trop vite fait de confondre un discours de politique générale et une position largement négociée quant aux divers enjeux abordés, même si tous les partis représentés au Gouvernement sont réputés y avoir contribué.

814. En ce qu'ils entendent arrêter une vision politique et la promouvoir, le Socle commun des valeurs kanak établi sous l'égide du Sénat coutumier et les déclarations de politiques générales des Gouvernements se rejoignent. Ils répondent cependant à des besoins différents, sont établis selon des modalités différentes et s'inscrivent dans des perspectives et des temporalités différentes.

815. Le constat de passerelles entre la dernière déclaration de politique générale et le Socle commun des valeurs kanak en ce qui concerne le patrimoine naturel reste une base extrêmement engageante. Il serait donc désormais opportun que soit organisés des ateliers visant à stabiliser une perception du patrimoine naturel local à travers un instrument institutionnel consensuel au niveau des élus mais aussi des coutumiers. Les discours politiques, mais aussi les différents rapports internationaux du GIEC ou de l'IPBES, laissent à penser que le temps est venu que l'environnement ne soit plus un tabou politique.

2 - Les options envisageables pour clarifier les perspectives politiques environnementales locales

816. Plusieurs ambitions peuvent être poursuivies en ouvrant le chantier d'une prise de position explicite en ce qui concerne la politique environnementale locale (a) et, de ce fait, plusieurs pistes méthodologiques pourraient être pertinentes (b).

---

https://gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/2019.08.22_declaration_politique_generale_du_16e_gouv.pdf.

[1035] Déclaration de politique générale du seizième Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, prononcé par son président Thierry Santa le 22 août 2019, p.14.

[1036] Déclaration de politique générale du seizième Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, prononcé par son président Thierry Santa le 22 août 2019, p.15.

a - Les objectifs possibles d'un document-cadre relatif aux politiques environnementales locales

817. Sur le fond, un tel document permettrait de prendre le temps de se rendre compte, à un moment de l'Histoire où cela devient impérieux, de ce en quoi le patrimoine naturel rassemble les Néo-calédoniens au-delà des usages quant auxquels les divisions apparaissent. Surtout, cela permettrait de faire le point sur les enjeux locaux ayant trait à la pérennité du patrimoine naturel et aux divers leviers possibles pour les influencer favorablement : prescriptions de comportements, fiscalité, règles commerciales, statut juridique d'éléments de la nature, interdiction de produits ou marchandises…

Ces deux dimensions s'imposent comme les fondations indispensables à l'érection d'un édifice juridique local apte à assurer la pérennité du patrimoine naturel néo-calédonien. Elles doivent donc absolument figurer dans l'instrument auquel il serait abouti.

818. Cet instrument pourrait être un schéma environnemental pour la Nouvelle-Calédonie, qui établisse un bilan des actions passées et dessine les grands axes des politiques à mettre en œuvre pour atteindre des objectifs qu'il afficherait. Œuvrer à un tel schéma serait extrêmement ambitieux.

Il serait en effet difficile, pour toutes les dimensions de l'environnement, de pouvoir mobiliser les ressources nécessaires pour établir un bilan sincère des politiques antérieures. Il serait néanmoins possible de cerner les éléments du patrimoine naturel auxquels il est accordé une considération spécifique. Ce pourrait être, de façon générale, la biodiversité, les eaux douces (déjà traitées par le biais de la PEP), l'air, les sols ou les sous-sols (largement abordés dans le schéma de mise en valeur de ressources minières). Ce pourrait être en outre, plus spécifiquement, certains écosystèmes rendant certains services (mangroves luttant contre l'érosion littorale, récifs hébergeant des espèces comestibles, forêts concourant à la qualité des eaux et de l'air…), certaines espèces ayant une place particulière dans la cosmologie kanak (requins, tortues, lézards…) ou tout autre élément constitutif du patrimoine naturel.

Parvenir à des objectifs consensuels, mesurables, sincères et réalistes pour chacun de ces éléments serait aussi un travail de longue haleine. Il semblerait d'ailleurs hardi d'arrêter un panel significatif d'orientations politiques favorables à la pérennité du patrimoine naturel à un pas de temps pertinent en matière de développement durable.

819. Cet instrument favorisant la lisibilité des politiques publiques locales en matière environnementale pourrait être, plus sobrement, une déclaration commune solennelle relative à une vision partagée du patrimoine naturel néo-calédonien et des leviers propres à en influencer la qualité.

Un tel document pourrait réellement s'imposer comme une référence dans l'établissement des diverses politiques sectorielles et favoriser leur cohérence et leur pertinence. Deux conditions à son utilité apparaissent cependant. Il devrait être adopté en toute lucidité quant aux choix que son respect impliquerait en aval mais aussi en toute sincérité quant aux engagements implicitement pris par sa signature.

820. Tout le panel des instruments intermédiaires entre un schéma des plus complets et une déclaration commune lucide et sincère est aussi naturellement envisageable, du moment qu'ils sont susceptibles de constituer une ligne directrice univoque. L'intérêt de cet instrument

dépendrait surtout de sa légitimité, et donc de la méthodologie mise en œuvre pour y parvenir et de sa force contraignante.

b - Les modalités d'élaboration possibles d'un document-cadre de la politique environnementale locale

821. En tant que clef de voûte du droit de l'environnement et plus largement des politiques publiques touchant à la pérennité du patrimoine naturel, on ne peut envisager que des démarches favorisant l'effectivité de l'instrument qui en résultera. Il devrait être issu d'un processus validé selon des modalités rendant sa violation inenvisageable.

822. Qu'il dispose ou non d'une valeur juridique, il devrait donc nécessairement être issu d'un processus participatif. Plusieurs options sont là encore pertinentes. Les deux plus intéressantes sont probablement celle d'un forum récurrent nourrissant les réflexions d'un comité de signataires, inspiré notamment de la PEP, ou d'ateliers plus dispersés dans l'espace alimentant des responsables qui stabilisent un document définitif, inspirés du Socle commun des valeurs kanak.

823. Bien entendu, la méthodologie ne pourrait être arrêtée qu'après l'ambition de l'instrument. Néanmoins, dans l'absolu, il semble indispensable de questionner plusieurs paramètres.

824. Le degré de participation, sur l'échelle d'Arnstein, doit être savamment dosé. D'ailleurs, les éventuelles diverses composantes de l'instrument n'appelleraient peut-être pas les mêmes besoins en la matière. L'instrument devra être suffisamment participatif pour traduire des perceptions consensuelles, qui puissent être appropriées par chacun.

825. Il devra aussi être arrêté par des personnes suffisamment influentes (par leur personnalité, leur représentativité ou leur nombre par exemple) pour s'imposer aux autorités qui adopteront les dispositions censées le traduire dans la réalité, s'il ne devait pas pouvoir s'imposer juridiquement. En effet, un tel outil n'est pas prévu par la loi organique à ce jour. Même s'il était intégré à l'ordre juridique local, plutôt que de ne rester qu'un document de référence, de « droit mou », même par le biais d'une loi du pays, il ne s'imposerait pas en soi aux provinces réputées réglementer de façon autonome. Cela souligne à nouveau l'intérêt qu'il y aurait à disposer à l'échelle du pays de principes directeurs abordant notamment la participation du public.

826. La temporalité non plus n'est pas neutre : l'instrument qui serait adopté doit-il être définitif - *a priori* du moins - comme le Socle commun des valeurs kanak ou bien évolutif par essence, comme la PEP ? L'énergie et l'endurance mobilisées pour un document arrêté jusqu'à nouvel ordre ou pour un instrument conçu pour être remis sur l'ouvrage tous les ans n'est pas la même. Il est important de ne pas négliger ce paramètre si l'on s'engage dans un processus participatif qui mobilisera des bénévoles de façon significative. Symétriquement, la vitalité d'un instrument questionné régulièrement n'est pas non plus la même qu'un document définitif. Enfin, ces deux démarches n'ont pas *a priori* la même solennité.

827. Enfin, les modalités d'association des coutumiers, en ce que l'accord de Nouméa prévoit de placer l'identité kanak au centre du dispositif et en ce que cette identité est étroitement liée à la nature environnante, doivent être spécialement réfléchies. Si l'on souhaite réellement obtenir un document partagé au-delà des identités culturelles, il est indispensable de donner un poids particulier à la perception coutumière. Les autorités coutumières doivent être spécifiquement associées dès l'amont du projet. En outre, il semble

indispensable que le document final soit articulé, d'une façon ou d'une autre, avec le Socle commun des valeurs kanak.

828. Ainsi, disposer d'un outil rendant lisible et cohérente une politique publique environnementale locale favoriserait l'effectivité des dispositions environnementales qu'elle appellerait de la part des différentes autorités compétentes. Dans le cadre spécifique de la société néo-calédonienne, dont l'accord de Nouméa prévoit qu'elle se développe autour de « la pleine reconnaissance de l'identité kanak [qui] se définit d'abord en référence à une terre », il est fondamental que cet outil puisse refléter non seulement la légitimité des urnes, mais aussi celle de la Coutume.

829. Plus largement, pour l'ensemble des dispositions ayant trait au patrimoine naturel, une association spécifique des autorités coutumières aux décisions publiques susceptibles d'impacter l'environnement se justifie.

Section 2 - **L'affirmation de la dimension coutumière kanak de l'environnement, levier de meilleure effectivité des décisions publiques ayant une incidence environnementale**

830. Quand bien même un document de référence partagé offrirait une ligne directrice à l'élaboration des dispositions environnementales locales, conjuguer au cas par cas les diverses perceptions de l'environnement reste un défi. En effet,

> *« Kanak et non-Kanak [privilégient] dans le débat public une description du monde mélanésien comme un monde à part, autonome du reste de la société calédonienne – ce que l'observation des pratiques sociales quotidiennes des kanak, à l'époque coloniale comme de nos jours, remet pourtant largement en cause »*[1037].

831. Certes, les aires coutumières et le Sénat coutumier sont régulièrement sollicités dans le cadre de l'élaboration de dispositions environnementales locales. Ces sollicitations leur parviennent soit en tant que tels, soit en tant que membres de comités consultatifs[1038]. Pourtant, la logique qui semblerait concourir utilement à structurer un droit de l'environnement local effectif serait d'y associer plus étroitement les coutumiers. Outre l'intérêt d'améliorer la réception des dispositions adoptées par l'ensemble de leurs destinataires, une telle démarche aurait aussi pour vertu la cohérence avec l'accord de Nouméa. Car la Nouvelle-Calédonie cherche encore une réponse à la question déjà posée :

> *« L'Accord de Nouméa nous dit que le présent est le temps du partage par le rééquilibrage. Est-il possible de parvenir en matière d'environnement à ce partage et ce rééquilibrage en dépassant le pluralisme lié à des communautés humaines hétérogènes qui se sont données comme feuille de route un destin commun ? »*[1039]

832. Les bénéfices escomptés de la structuration spécifique des échanges entre les collectivités et les coutumiers en ce qui concerne l'élaboration des dispositions environnementales (§1) amènent à réfléchir à sa mise en œuvre (§2).

[1037] Christine DEMMER et Benoît TREPIED, « Introduction », in *La coutume Kanak dans l'Etat. Perspectives coloniales et post-coloniales sur la Nouvelle-Calédonie*, Cahier du Pacifique Sud contemporain 3, L'Harmattan, 2017, p.15.

[1038] Comme développé au titre précédent.

[1039] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.* p.18.

§ 1 - L'intérêt d'intégrer une logique consensuelle à l'élaboration des normes juridiques environnementales

833. Sans prêter crédit aux postulats fondateurs de la théorie des climats, désormais cocasses, de Montesquieu, il n'en reste pas moins vrai que « *les lois doivent être relatives, et à la différence de ces passions, et à la différence de ces caractères.* »[1040] Une condition de la confiance accordée en la norme, elle-même condition de son effectivité, réside en effet en cette adéquation entre la norme et l'environnement humain où elle prétend s'appliquer. En l'occurrence, en Nouvelle-Calédonie, les normes environnementales de droit commun, souvent considérées comme trop directement inspirées du droit national, sont parfois remises en question sur les terres coutumières (A). Il semble donc que le fait de les élaborer en associant davantage les coutumiers kanak, ou de définir des modalités de subsidiarité entre les règles de droit commun et la Coutume, permettrait d'obtenir des dispositions environnementales plus acceptables par rapport aux usages coutumiers (B).

A - Le constat des limites de l'effectivité des normes juridiques environnementales de droit commun sur terres coutumières

834. Avant même l'adoption des premiers Codes de l'environnement provinciaux à la fin des années 2000, il a été flagrant que certaines dispositions, mal accueillies, auraient peine à entrer dans toutes les mœurs. Les points de friction semblent à la fois absolus, par rapport à la légitimité du droit commun à imposer des règles environnementales sur terres coutumières (1), et relatifs, par rapport au contenu des prescriptions (2). Les provinces adoptent des stratégies différentes, plus ou moins assumées, pour améliorer l'acceptabilité de leurs dispositions face à cette circonstance.

1 - La concurrence de légitimité des règles de droit commun et coutumières sur terres coutumières

> *« Il est évidemment vain de prétendre trancher le débat éminemment subjectif de la possibilité d'un universalisme des valeurs fondamentales ou de la nécessité d'un différencialisme, de la plus grande pertinence de la position assimilationniste sur l'approche particulariste ou de la préférence étatiste à la démarche anthropologique. »*[1041]

835. De façon pragmatique, on ne peut que constater les freins que le manque de prise en compte du droit coutumier a pu infliger à l'effectivité du droit de l'environnement. Par exemple, dans les semaines suivant l'adoption du Code de l'environnement de la province Sud[1042], sa publication officielle et son rendu exécutoire, c'est-à-dire son insertion dans l'ordre juridique au sens occidental, des agents provinciaux étaient allés en présenter les dispositions dans les diverses communes de la province. Ils se sont entendus formellement affirmer, notamment à Yaté et à l'Ile des Pins, que l'ensemble de ces dispositions

---

[1040] MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, https://books.google.com/books?id=au9AAAAAYAAJ&printsec=frontcover&dq=esprit+des+lois+montesquieu&hl=fr&sa=X&ved=0ahUKEwjq06bJjPfhAhVOX30KHVOwCYIQ6AEIQjAF#v=onepage&q=esprit%20des%20lois%20montesquieu&f=false. Livre XIV, chapitre Ier.

[1041] Pascale DEUMIER, « La coutume kanake, le pluralisme des sources et le pluralisme des ordres juridiques », *Dalloz.fr | Revue Trimestrielle de Droit Civ.*, 2006, p.516.

[1042] Délibération 25-2009/APS du 20 mars 2009 relative au Code de l'environnement

« coloniales » ne s'imposeraient pas sur terres coutumières.[1043] Il s'agissait là, de façon très explicite, non

> *« pas tant de violer la règle de droit positif que de revendiquer l'application d'une autre loi ou coutume, deux représentations du monde entrant ainsi en conflit. Le problème sous-jacent est celui de l'articulation entre valeurs communes et diversité culturelle, de la construction d'un « vivre ensemble ». »*[1044]

836. Ce point de vue n'était d'ailleurs pas isolé et la question avait déjà été posée lors des quelques réunions préalables à l'adoption de ce Code, notamment dans les tribus de Thio, courant 2008. Présenter le projet global de Code de l'environnement au Sénat coutumier en décembre 2008, de façon superficielle, n'a en rien désamorcé de telles réticences.

837. Pour autant, la province Sud n'a pas structuré de lieux ou de moment d'échanges au cours desquelles elle aurait cherché à justifier la légitimité de l'autorité juridique de ses dispositions environnementales. Une telle démarche aurait d'ailleurs été vouée à l'échec. Tout comme une plaisanterie qui ne touche pas son public ne fait pas plus rire lorsque son auteur précise qu'il plaisantait, une règle qui ne touche pas son public ne serait pas plus respectée lorsque son auteur précise qu'il fait autorité. En l'occurrence, la légitimité juridique, la légalité des dispositions provinciales dans la pyramide de Kelsen, ne suffisent pas – loin s'en faut - à leur prépondérance parmi les critères guidant le comportement de tous les administrés. Cela illustre parfaitement l'idée selon laquelle *« la validité et l'effectivité des normes dépendent plus de leur reconnaissance et de leur respect par les gens que de leur exécution par l'État et son personnel »*[1045]*.*

838. On assiste à un jeu de dupes où « *les uns font semblant d'accepter « la coutume » et le droit endogène – qu'ils ont « découvert » à marche forcée, au prix « d'événements » douloureux - comme ordre juridique « à condition que… » l'on ne touche pas à l'ordre républicain, à la hiérarchie kelsenienne, aux droits et libertés « universels » des hommes, des femmes, des enfants, à l'endémisme de la biodiversité reconnue exceptionnelle par la science, à l'excellence et l'exclusivité de la « evidence-based » médecine occidentale, etc. Les autres font semblant d'accepter les ordres juridiques issus d'une légitimité rationnelle-légale exogène « à condition que… » on leur laisse la possibilité de vivre, de disposer des ressources naturelles dans un ordre juridique (ou un monde) parallèle, celui des chefferies souveraines*. »[1046]

839. Depuis, le Sénat coutumier a lui-même exprimé, au moment de l'élaboration du Socle Commun des Valeurs Kanak, que « *les dispositions du Code de l'environnement de la Province sur la protection et la mise en valeur des terres coutumières et de biodiversité[,] s'agissant de propriétés collectives coutumières, […] ne peuvent être régies par les normes règlementaires de la province ce qui au demeurant porte atteinte au droit de propriété y*

[1043] Expérience vécue en tant que chargée de mission pour le Code de l'environnement de la province Sud de 2007 à 2016.

[1044] Catherine LE BRIS, « La contribution du droit à la construction d'un « vivre ensemble » : entre valeurs partagées et diversité culturelle », *Droit et société,* 2016/1, n°92, pp.75-98, p.75.

[1045] Carine DAVID, « Réflexions sur l'intégration de la coutume autochtone dans l'élaboration de la norme à partir du cas de la Nouvelle-Calédonie », in *Le développement durable en Océanie – Vers une éthique nouvelle ?*, 2015, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117022. p.197.

[1046] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.*, p.146.

compris tel que régi par le droit commun et en dehors des terres coutumières. »[1047] Cette position a été réitérée au moment de l'élaboration du Code de la province des Iles Loyauté.

> *« le Sénat coutumier, s'appuyant sur l'article 18 de la loi organique 99–209 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie qui dispose que «* les terres coutumières sont régies par la coutume *», estime d'emblée que l'élaboration même d'un droit commun de l'environnement est contraire aux dispositions de la loi statutaire. Quand bien même la province souhaiterait édicter une réglementation environnementale, cette dernière ne pouvait consister à régir les biens et les personnes relevant de la coutume et la province ne pouvait en aucun cas se substituer aux autorités coutumières pour fixer des règles applicables sur terres coutumières. »*[1048]

840. On ne peut que déplorer la « *confusion feinte ou involontaire entre le régime juridique des terres coutumières, troisième type de propriété foncière (aux cotés de la propriété privée et du domaine public en Nouvelle-Calédonie), soumise à des règles de transmission et succession relevant de la coutume, et une volonté inexistante des négociateurs de l'Accord de Nouméa ou des rédacteurs de la loi organique statutaire d'en faire des enclaves territoriales. Il parait évident que les parlementaires n'ont jamais entendu les terres coutumières comme des zones d'influence coutumière placées sous la « souveraineté » des chefferies aux pouvoirs normatifs rétablis - soustraites au droit commun et notamment au droit public applicable dans la province où elles se trouvent et uniquement régies par le droit endogène.* »[1049]

841. Alors que le droit de l'environnement a vocation à contribuer à apaiser les conflits d'usages, il s'avère source de contestations et de frustration. Il est donc indispensable de prendre en compte le fait qu'il doit composer avec les réalités scientifiques mais aussi avec les diverses perceptions de ses destinataires.

> *« Le pluralisme des vérités fait ici figure d'une véritable « politique de la science », c'est-à-dire une politique s'inscrivant dans un champ démocratique. Le droit tombe quelque peu de son piédestal. N'étant plus le discours unique de vérité, il remplit une fonction de médiateur entre la science et la culture, dans un état permanent de redéfinition.* »[1050]

2 - La laborieuse cohabitation de dispositions environnementales de droit commun et de règles coutumières

842. Les différentes collectivités ont certes chacune une perception propre de la porosité qu'il peut y avoir entre les dispositions qu'elles adoptent et la Coutume ou du moins de l'articulation qu'elles peuvent connaître. Symétriquement, les points de friction entre Coutume et droit commun sont variables.

[1047] Note sur la juridicisation de la Charte du Peuple Kanak (et reconnaissance de la coutume dans l'ordre juridique néo-calédonien) *in* Actes de l'Atelier juridique du Sénat Coutumier. Charte du Peuple Kanak et pluralisme juridique en Nouvelle-Calédonie, Paris 24-25 novembre 2014, Maison de la Nouvelle-Calédonie, Paris.

[1048] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.*,p.333.

[1049] *Ibid*. p.143.

[1050] Charles-Hubert BORN et Nicolas DE SADELEER, « Note bibliographique : Eric Naim-Gesbert, « Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement - Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit », 1999 » *op.cit.*, p.557.

843. Un des principaux objets de tensions entre droit commun de l'environnement et droit coutumier est, en province Sud, la tortue verte. Le droit commun, provincial, en fait une espèce protégée, à laquelle toute atteinte est interdite. Il prévoit néanmoins la possibilité d'en autoriser des prélèvements pour les cérémonies coutumières[1051], suite à une demande en ce sens des autorités coutumières. La sensibilité politique de ces demandes d'autorisation est telle que ce sont les seules à ne jamais avoir fait l'objet de délégation de signature de la part du président de l'Assemblée de province[1052]. En effet, ces demandes d'autorisation cristallisent la rencontre manquée entre le droit commun et la coutume. Si les coutumiers renâclent à accorder à la province un droit de regard sur leurs pêches, la province semble elle-même gênée d'imposer une lecture purement écologique à l'encadrement de ces prélèvements. C'est probablement pourquoi elle refuse que soit apposée une signature « administrative », au profit de la signature plus solennelle de la présidence.

844. Toutefois, bien que l'existence de dispositions environnementales de droit commun applicables aux cérémonies coutumières semble de mieux en mieux tolérée, nombreux sont ceux qui refusent d'entreprendre une démarche tierce au système coutumier dans le cadre d'une fête coutumière. Un long travail de négociation a été mené par la province Sud pour convaincre les coutumiers de la valeur ajoutée d'une autorisation provinciale pour le prélèvement de tortues dans le cadre des fêtes coutumières. Si davantage d'autorisations en ce sens ont été instruites, une seule a été publiée au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie à ce jour[1053].

845. De façon comparable, la loi du pays sur le domaine public maritime avait été adoptée sans tenir compte des réalités coutumières[1054]. Or, la coutume considère une continuité indissociable des espace terrestres et maritimes : « de la montagne jusqu'au récif ». Néanmoins, les zones maritimes en littoral de terres coutumières n'appartiennent en principe pas aux coutumiers mais aux provinces. Ces dernières sont réputées seules garantes de la conservation de ce domaine, selon les modalités qu'elles préconisent.

846. Lorsqu'une norme de droit commun est rejetée de la sorte, quelle crédibilité la collectivité aurait-elle à insister dans son monologue, à considérer sa norme certes officiellement en vigueur comme susceptible de faire l'objet de constat d'infraction ? Les déplacements des gardes-nature lors des cérémonies coutumières, pour lesquelles des

---

[1051] Articles 240-1 et 240-2 du Code de l'environnement de la province Sud et article 1er de la délibération n°10167-2009/BAPS du 3 avril 2009 relative à la protection des tortues vertes (*Chelonia mydas*), espèce protégée.

[1052] Article 1er des arrêtés n° 10511-2009/ARR/DJA/SAJGD du 18 mai 2009 portant délégation de signature au directeur, au directeur adjoint et aux chefs de service de la direction de l'environnement, n° 519-2011/ARR/DJA du 7 avril 2011 portant délégation de signature au directeur, au directeur adjoint et au chef du service de la valorisation et des moyens de la direction de l'environnement de la province Sud, n° 1577-2019/ARR/DJA du 17 mai 2019 portant délégation de signature aux agents de la direction de l'environnement de la province Sud et n° 2300-2019/ARR/DJA du 22 juillet 2019 portant délégation de signature aux agents de la direction de l'environnement de la province Sud.

[1053] Arrêté n° 1285-2017/ARR/DENV du 12 avril 2017 autorisant la capture, le transport et la consommation d'une (1) tortue verte dans le cadre de la cérémonie coutumière de l'igname nouvelle. D'autres autorisations sont instruites et signées, sans pour autant être publiées.

[1054] En ce sens, lire notamment Carine DAVID, « Le droit constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Quel bicamérisme pour la Nouvelle-Calédonie ? », *Politeia - Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel*, 2011, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117056/document., p.201.

autorisations de pêche de tortues vertes peuvent être délivrées, sont d'ailleurs organisés dans la plus grande transparence de sorte à éviter l'embarras d'avoir à y constater des infractions. Aussi, les agents en charge de vérifier la régularité des occupations du domaine public maritime évitent-ils généralement les zones littorales des terres coutumières. Dans de telles conditions, il n'y aurait aucun sens à faire constater des infractions prévisibles au droit positif, dont les juges n'admettraient pas forcément l'élément moral. La paix sociale et politique pâtirait forcément de l'application intransigeante d'une norme mal émise et mal reçue[1055].

847. Dix ans après l'adoption du texte, l'embarras persiste, cette situation juridique ne satisfaisant ni les administrés ni l'administration. Des ateliers de concertation ont été engagés en 2018 pour en envisager la modification ; ils ont tourné court sans que les raisons de cet échec ne nous soient connues.

848. Les échanges persistent à ce jour, mais sur d'autres registres. Ainsi, une « journée de sensibilisation « ma tortue, ma nature, mon futur » » a été organisée le 8 novembre 2019 à la maison commune de Waho, à Yaté. Elle visait successivement les deux cent soixante élèves des collèges de Yaté, Iles des Pins et Ile Ouen[1056] autour d'ateliers ludiques, puis les coutumiers et habitants pour « *une série de mini-conférences de 20 à 30 minutes avec un temps dédié aux questions et interventions des participants.* »[1057]

Il est en effet beaucoup plus rationnel pour la province de poursuivre son objectif de limitation des prises de tortues vertes par les coutumiers du Sud en partageant ses informations sur leur état écologique et en procédant à des actions de sensibilisation qu'en cherchant à imposer sa loi.

849. En ce qui concerne le domaine public maritime, le *statu quo* reste de rigueur à ce jour. Néanmoins, en province Nord et Iles, des modalités de cogestion ont été développées notamment suite au programme de recherche COGERON[1058].

Aux Iles notamment, une déclaration commune pour la cogestion du patrimoine bio-culturel marin et récifal d'Ouvéa et de Beautemps-Beaupré a été signée à Ouvéa, le 9 septembre 2006, dans le cadre des travaux amenant à l'inscription des récifs de Beautemps-Beaupré au patrimoine mondial. Elle proclame notamment que « *En vertu des articles 46 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 et 3 de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002, la province des îles Loyauté peut prendre dorénavant des dispositions particulières*

[1055] Expérience vécue en tant que chargée de mission pour le Code de l'environnement de la province Sud de 2007 à 2016.

[1056] Les communes de Yaté et Ile des Pins et l'ile Ouen, appartenant à la commune du Mont-Dore, sont très majoritairement habitées par des Kanak. Les principales zones d'habitations sont les tribus de Yaté sont les tribus d'Unia, Touaourou, Waho et Goro, celles de l'ile des pins sont les tribus de Vao, Komania, Kéré et Touete et celle de l'ile Ouen est la tribu d'Ouara,

[1057] Source : https://www.province-sud.nc/sites/default/files/1830169/IP-20191004%20Journ%c3%a9e%20de%20sensibilisation%20aux%20tortues%20marines.pdf, consulté le 21 novembre 2019.

[1058] Le projet scientifique pluridisciplinaire COGERON, dépendant du programme national LITEAU, financé par le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer a été mené en 2009. Il associait l'IRD, l'UNC, l'IFREMER et l'IAC, ainsi que les provinces Nord (zone VKP) et Iles (Ouvéa). Il visait à « *formaliser sur le plan juridique et organisationnel une gestion partagée de la zone lagonaire (environnement et ressources) en Nouvelle-Calédonie.* » (Source : Carine DAVID, Sven MENU et Guillaume ZAMBARANO, Etude sur les structures juridiques adaptées aux comités locaux de gestion émergeants dans le cadre des dossiers UNESCO et COGERON, 2009)

concernant son Domaine Public Maritime en intégrant les « usages coutumiers ». Dans ce cadre particulier, par cette déclaration commune, nous, représentants de la province des îles Loyauté et autorités coutumières de la population d'Ouvéa – Grands Chefs, Petits Chefs et/ou Chefs de Clans -, nous engageons dans un processus de reconnaissance mutuelle et de partenariat pour la préservation, la protection et la gestion du patrimoine marin et récifal d'Ouvéa et de Beautemps-Beaupré afin d'en maintenir l'intégrité et de le transmettre aux générations futures. » L'ambition est notamment de « *coopérer dans le cadre d'un partenariat étroit et d'une concertation réelle visant à garantir le maintien de l'intégrité du patrimoine naturel et culturel marin. Par cette déclaration, nous reconnaissons l'institution provinciale et les autorités coutumières – Grands Chefs, Petits Chefs et/ou Chefs de Clans - comme co-gestionnaires du patrimoine marin et récifal, en accord et au nom des populations autochtones d'Ouvéa.* »

850. Il apparait donc nécessaire de réfléchir à des modalités communes d'élaboration des normes environnementales qui préviendraient cette cause de mauvaise effectivité de ces éléments du droit positif. Outre le pragmatisme, une telle démarche a pour vertu d'être respectueuse des différents points de vue et de l'accord de Nouméa.

851. La province Nord, lorsqu'elle élaborait son Code de l'environnement en 2008, s'inscrivait déjà dans cette logique. En effet, elle prévoyait de s'efforcer « *d'adopter des procédés de consultation adaptés, notamment à l'organisation coutumière, en vue d'une participation effective des populations dans l'élaboration de la réglementation en matière d'environnement et dans sa mise en application* »[1059] *et* souhaitait « *poursuivre le travail engagé dans le but d'intégrer ces modes de gestion dans la réglementation.* » [1060]

852. *Près de dix ans plus tard, la* province *des Iles Loyauté a su rebondir sur un avis défavorable du Sénat coutumier à sa démarche d'élaboration de son Code de l'environnement.* La collectivité a en effet co-organisé avec les Sénateurs coutumiers un séminaire de travail de deux jours, dans leurs locaux. Lors de cet atelier,

> *« L'idée qu'une réglementation provinciale environnementale ne pouvait s'appliquer sur terres coutumières et que seules les autorités coutumières pouvaient intervenir en la matière a été réitérée. Les juristes du Sénat et leur expert insistaient pour remplacer la réglementation environnementale proposée par un partenariat entre province et autorités coutumières qui se traduit par une contractualisation entre la province et les clans et autorités coutumières par le biais de conventions elles-mêmes validées par les actes coutumiers. Les représentants de la province de leur côté ont fait valoir leur interprétation de la loi organique qui leur donnait la compétence normative pour réglementer la protection de l'environnement sur l'ensemble du territoire de la province, en soulignant la nécessité de ne pas confondre régime juridique des terres coutumières et emprise territoriale de la compétence provinciale. Les discussions - parfois vives - qui ont suivi ont conduit à une décision consensuelle résidant dans la rédaction d'un préambule placé en tête du Code et rappelant un certain nombre de principes régissant la collaboration entre autorités provinciales et coutumières. Le reste du séminaire de travail fut ainsi consacré à la rédaction d'un préambule répondant d'une part, presque point par*

[1059] Article 110-3 du Code de l'environnement de la province Nord.
[1060] Article 110-4 du Code de l'environnement de la province Nord.

point, aux craintes exprimées par le Sénat Coutumier et d'autre part énonçant les orientations du droit de l'environnement en province des Îles Loyauté. » [1061]

853. Cette démarche a permis non seulement l'adoption du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, mais aussi son enrichissement d'un préambule qui explicite les liens avec la coutume. Si l'article premier en affirme la compétence environnementale des provinces, y compris sur les terres coutumières, les suivants soulignent vigoureusement l'importance de la coutume dans la préservation des ressources et milieux naturels. En particulier, la province des Iles Loyauté se montre « *Désireuse de privilégier une cogestion des ressources naturelles avec les populations des îles Loyauté et de promouvoir le partenariat avec les autorités coutumières comme mode de gouvernance privilégié pour la préservation de leur environnement* ». Il s'agit là d'une démarche inédite localement et qui augure un métissage entre droit commun, généré selon une logique occidentale, et droit coutumier, « *endogène* »[1062]. C'est un exemple prometteur « *d'entrelacs de réseaux et de pyramides* »[1063], de conjugaison du droit coutumier et de droit occidental. Pour autant, il s'agit d'être de la plus grande vigilance quant au risque de dénaturation de la Coutume lors de sa transcription en droit commun, puisqu'elle se déconnecte alors de ses fondements historiques, sociétaux et lignagiers.

854. En cela, le Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté pose la première pierre d'une logique consensuelle à l'élaboration du droit de l'environnement local.

B - Les vertus plausibles de modalités d'élaboration des normes juridiques favorisant un droit de l'environnement métissé

855. L'expression « droit de l'environnement métissé » renvoie ici à un système juridique concourant à la pérennité du patrimoine naturel capable d'accueillir des normes juridiques qui pourraient se revendiquer de diverses cultures ou bien de produire des normes consensuelles entre diverses cultures. Œuvrer à la mise en place d'un tel système en matière environnementale appuierait l'effectivité de l'ensemble de l'édifice juridique susceptible de concourir à la pérennité du patrimoine naturel. En effet, cela permettrait d'une part de marquer le respect dû à toutes les composantes de la société néo-calédoniennes et notamment à celle dont l'accord de Nouméa appelle « *la pleine reconnaissance de l'identité* »[1064], les Kanak (1). Cela stimulerait aussi le dialogue au cours de l'élaboration des dispositions environnementales, dont les lacunes ont montré leur impact sur l'effectivité des normes finalement adoptées (2). Certes, on ne peut pas présager du succès de procédures établies aux fins du métissage de la norme. Leur simple mise en œuvre souligne cependant une intention constructive.

1 - Une marque de respect

856. L'histoire de l'archipel depuis la prise de possession par la France en 1853 est marquée par la violence de la rencontre entre les différentes communautés. Les profondes blessures de la colonisation n'ont épargné aucune famille. Pourtant, comme lors de toute

---

[1061] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.*, p.333.
[1062] *Ibid.*, p. 136 s.
[1063] Jacques VANDERLINDEN, « Réseaux, pyramide et pluralisme ou Regards sur la rencontre de deux aspirants-paradigmes de la science juridique », *op.cit.*, p.18.
[1064] Point 4 du préambule de l'**accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998.**

colonisation, les seules sociétés qui ont pu être niées en tant que telles étaient les seules déjà structurées localement, autochtones : celles des Kanak.

Dans la perspective du deuxième référendum d'auto-détermination, la Nouvelle-Calédonie est à la croisée des chemins politiques. Quoi que dicteront les urnes, la société néo-calédonienne est amenée à se structurer en tant que telle. Elle doit donc se doter de règles tenant compte des différentes perceptions, notamment en matière environnementale, ou du moins reconnaître d'une façon ou d'une autre les normes environnementales dont une partie de la population admet l'autorité. Notamment, en matière environnementale, les institutions doivent s'assurer que le droit de l'environnement en vigueur soit inclusif, qu'il n'exclut aucun de leurs administrés.

857. Pour anecdote, la création d'aires protégées dans les années 50, et notamment un parc naturel à l'Ile des Pins[1065] qui n'a jamais été que théorique, a prêté au débat suivant au conseil général : « *À l'observation du Révérend Père Bussy membre du Conseil Général sur le fait de tenir compte des droits des indigènes à l'île des Pins, le Chef de service répond : «* Nous avons déjà demandé l'avis des indigènes intéressés à ce sujet. Les droits acquis seront respectés. Ils sont d'accord. Plusieurs projets de protection de la nature ont déjà été présentés qui ne correspondaient pas au pays. La meilleure preuve que celui-ci correspond bien à la réalité c'est qu'il a obtenu l'accord unanime du conseil consultatif des mines. Ce projet reçoit l'accord de tous les intéressés, c'est qu'il ne gêne personne *».* »[1066] Or, d'autres exigences de légalité externe de la norme de droit commun, ou du moins d'autres approches des normes extérieures à la pyramide de Kelsen, auraient peut-être permis de prendre en compte la réalité des usagers, notamment coutumiers. Elles auraient peut-être mené soit à un renoncement à cette norme soit à l'adoption d'autres normes, probablement plus effectives.

858. Aujourd'hui, en matière environnementale, les modalités d'association des tiers, et notamment des coutumiers, à l'élaboration des dispositions législatives ou réglementaires sont plus formelles. Comme évoqué précédemment, le Sénat coutumier est associé aux projets ou propositions de lois du pays ou de délibérations par le biais du Conseil Economique, Social et Environnemental[1067], du Comité Consultatif des Mines[1068], du Conseil Consultatif de l'Environnement[1069], des comités pour la protection de l'environnement des provinces Iles Loyauté[1070] et Sud[1071] et la commission provinciale du patrimoine en province Nord[1072]. Il n'y est pourtant pas mis à l'honneur autant que ne le supposerait la recherche d'une norme environnementale métissée.

[1065] Arrêté n°931 du 7 juillet 1950 portant constitution d'une réserve naturelle à la Montagne des Sources, instituant l'Ile des Pins parc national et créant trois réserves botaniques en Nouvelle-Calédonie.

[1066] DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », p.100.

[1067] Conformément à l'article 153 de la loi organique susmentionnée.

[1068] Conformément à l'article 41 de la loi organique susmentionnée.

[1069] Conformément à l'article 1er de la délibération du Congrès n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement (puisque la loi organique ne le mentionne pas).

[1070] Conformément à l'article 123-2 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

[1071] Conformément à l'article 121-2 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1072] Conformément à l'article 131-1 du Code de l'environnement de la province Nord.

Il est aussi spécifiquement sollicité pour certains projets comme la création d'aires protégées. Néanmoins, les modalités de cette sollicitation ne sont pas précisées. Lorsque la province concernée procède par simple courrier, il est rare qu'elle obtienne un avis dans les délais escomptés. Le Sénat coutumier est en général plus réactif lors de réunions.

859. Or, le droit de l'environnement ne devrait plus pouvoir souffrir d'écueils à son effectivité liés aux lacunes dans l'articulation entre droit commun et droit coutumier, « étranger » au modèle national, comme l'illustrent la protection des tortues vertes ou la conservation du domaine public maritime évoquées précédemment.

860. De tels écueils sont d'ailleurs les stigmates du manque de vigilance envers la bonne application du principe 22 de la convention de Rio de Janeiro de 1992. Celui-ci établit que « *Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.* »

861. Ils trahissent aussi un défaut de prise en compte de la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, certes juridiquement non contraignante. Celle-ci considère en effet que « *le respect des savoirs, des cultures et des pratiques traditionnelles autochtones contribue à une mise en valeur durable et équitable de l'environnement et à sa bonne gestion* ».

Cette déclaration établit aussi que « *Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles* »[1073]. L'existence même du Sénat coutumier et les attributions que lui accorde la loi organique satisfont à cette exigence. La déclaration sur les droits des peuples autochtones souligne aussi que « *Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis.* »[1074] Là encore, le régime des terres coutumières et les efforts faits en matière de restitution des terres revendiquées répondent au besoin.

Plus précisément, toutefois, la déclaration sur les droits des peuples autochtones exige que soit mis en place et appliqué « *en concertation avec les peuples autochtones concernés, un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources, y compris ceux qu'ils possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement, et de statuer sur ces droits.* »[1075] En matière environnementale, il semble que cette condition ne soit pas toujours remplie localement.

[1073] Article 18 de la résolution 61/295 du 13 septembre 2007 portant déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

[1074] Point 2 de l'article 26 de la résolution 61/295 du 13 septembre 2007 portant déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

[1075] Article 27 de la résolution 61/295 du 13 septembre 2007 portant déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

862. Chercher à élaborer la norme juridique environnementale dans la logique promue par les provinces Nord et Iles Loyauté apparait plus conforme à cet esprit. Dans la perspective de pérennité du patrimoine naturel, cela apparait surtout plus favorable à la bonne effectivité des dispositions environnementales en ce qu'elles facilitent le respect d'une norme juridique dont l'élaboration a été elle-même menée dans le respect de ses destinataires.

863. Il s'agit d'éviter, en matière environnementale, en Nouvelle-Calédonie, d'avoir à refaire le constat selon lequel

> *« Outre le fait que la règle de droit est rarement conçue à partir des caractéristiques propres de la Nouvelle-Calédonie (elle est généralement un « copier-coller » des règles métropolitaines, le plus souvent inadaptées aux réalités locales), on constate également la faible prise en compte de la coutume dans le processus de décision, alors même que près de 40 % de la population voit une bonne partie de sa vie quotidienne régie par les règles et pratiques coutumières. »*[1076]

864. Certes, comme en convenait le commissaire du Gouvernement Jean-Paul Briseul,

> *« le fait que le droit de l'environnement soit un droit très technique favorise considérablement son unification. La nécessité de faire appel à des techniques d'analyse, de mesure et de contrôle pour limiter les diverses pollutions impose la mise en place d'instruments scientifiques qui ont par nécessité un caractère uniforme. Certes il existe divers procédés de mesure scientifique des poussières ou gaz toxiques émis par une usine. Mais les spécialistes peuvent uniformiser leurs techniques et adopter au niveau international des normes communes. A partir d'un langage commun, il est alors facile d'adapter les législations nationales pour les harmoniser. Comme le souligne le professeur Savatier (Droit de l'environnement, Michel Prieur, Dalloz): «* Les matériaux immédiats apportés aux juristes par ces techniques scientifiques sont les mêmes dans tous les pays ; les droits nationaux commandés par la rigueur de leurs impératifs se rejoignent en cela. En tout pays, la technique juridique subit la loi d'autres techniques qu'elle traduit dans les rapports sociaux. Tous les droits centrés sur des techniques nouvelles tendent à s'unifier universellement *» »*[1077].

865. La déclaration des droits des peuples autochtones elle-même semble reconnaitre une rationalité scientifique absolue, externe aux contingences locales, lorsqu'elle établit que « *Les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources. À ces fins, les États établissent et mettent en œuvre des programmes d'assistance à l'intention des peuples autochtones, sans discrimination d'aucune sorte.* »[1078]

[1076] Carine DAVID, « Réflexions sur l'intégration de la coutume autochtone dans l'élaboration de la norme à partir du cas de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.198.

[1077] Conclusions du commissaire de Gouvernement Jean-Paul Briseul quant aux affaires n°0536 et 0537, comité Rhéébù Nùù, M. Raphaël X et Association Point Zero/Base line visant à l'annulation de l'arrêté d'autorisation d'exploitation du complexe industriel de Goro, p.9, consulté le 22 novembre 2019 sous http://www.juridoc.gouv.nc/juridoc/jdjuris.nsf/223AA5E0D63423D64B2574BE00755236/$File/TA_CONCL_0536_0537_14062006.pdf?OpenElement.

[1078] Point 1 de l'article 29 de la résolution 61/295 du 13 septembre 2007 portant déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

866. Pourtant, justement pour être effectif, le droit de l'environnement, notamment en Nouvelle-Calédonie, ne saurait s'imposer comme exclusivement technique. Il doit savoir tisser les réalités scientifiques, qui peuvent être homogènes au niveau international, et les enjeux humains, qui - eux - sont propres au lieu considéré.

867. Rechercher une norme métissée, au-delà de la voix de la majorité arithmétique, est une marque de respect de ses destinataires lorsqu'il s'agit d'une société divisée. C'est aussi, en ce qui concerne l'établissement de normes visant à pérenniser un patrimoine naturel au bénéfice de tous, une occasion d'ouvrir le dialogue.

868. Cela semble d'autant plus à-propos qu'un Sénateur coutumier a déjà affirmé que

> *« Lorsque l'on parle de la nécessité d'encadrer la protection de l'environnement, nous, les Kanaks, percevons cela comme une opportunité pour être réhabilités. […] Parce que l'environnement est le domaine même dans lequel [le Kanak] est un spécialiste. Jusque-là, son savoir traditionnel a été nié, ignoré »*[1079].

2 - La stimulation du dialogue

> *« Le droit actuel s'appuie sur une rationalité exogène et une méthode d'adoption reposant sur une double croyance : d'abord la foi en la démocratie représentative (et l'ingénierie institutionnelle associée) et la légitimité qu'elle confère au droit adopté ; ensuite, la croyance que la rationalité fondée sur une objectivation des sociétés humaines et sur l'universalité présumée de la science doit forcément « marcher », forcément parvenir à l'objectif d'un développement durable équilibré entre optimum économique et gestion harmonieuse des ressources naturelles au profit du bien-être humain. »*[1080]

869. Les diverses catastrophes environnementales et heurts sociaux qui ont pu en découler prouvent néanmoins que cette double croyance est un leurre. Il est indispensable d'explorer de nouvelles pistes pour espérer qu'un jour le droit de l'environnement parvienne à éviter ces catastrophes et à ne pas générer ces heurts.

870. Dialoguer en amont de la production de la norme pourrait sembler perte de temps si la norme était parfaitement respectée dès son intégration dans l'ordre juridique. Or, on constate que certaines dispositions ne le sont toujours pas dix ans plus tard, pour ce qui a trait aux prélèvements de tortues vertes, voire vingt ans pour ce qui a trait à la conservation du domaine public maritime.

871. Il est donc fondamental, indépendamment du dialogue nécessaire par ailleurs pour établir une posture globale environnementale cohérente, de créer un cadre d'échanges visant à déterminer les normes les plus à-même de concourir à la pérennité du patrimoine naturel utilisé solidairement par tous. Ces normes peuvent être uniformes ou bien plurielles,

---

[1079] Georges MANDAOUE, « Coutume et environnement : de l'appréhension à la participation, in Le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie – Etat des lieux et perspectives », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2007, n° spécial, p. 47.

[1080] Carine DAVID, « Réflexions sur l'intégration de la coutume autochtone dans l'élaboration de la norme à partir du cas de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.202.

car la Nouvelle-Calédonie est déjà un système pluraliste, notamment en ce qui concerne le droit civil[1081].

872. En ce sens, à titre d'exemple, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme a adopté en 2017 un avis sur « le droit à un environnement sain dans les Outre-mer : la question des activités extractives en Guyane et en Nouvelle-Calédonie »[1082] qui appelle explicitement à « *la reconnaissance du droit des populations autochtones de Nouvelle-Calédonie à participer au développement, tant économique qu'environnemental, de leur pays.* » Cette institution nationale de promotion et de protection des droits de l'Homme créée en 1947 souligne notamment que « *Pour que la consultation des peuples autochtones sur les projets d'extraction soit effectivement éclairée, il est primordial que ces peuples soient sensibilisés et informés sur les impacts et conséquences que de tels projets peuvent avoir sur le droit à un environnement sain. En effet, le consentement doit être libre et éclairé pour être valide.* »

873. Autre exemple, rencontré lors de l'élaboration d'un plan d'adaptation au changement climatique aux Iles Loyauté,

> *« pour la population, il revenait aux plus hautes autorités coutumières de se saisir du problème et d'y apporter des solutions, indépendamment des collectivités issues de la loi organique. Néanmoins, en interrogeant ces autorités, il s'est avéré qu'elles n'avaient ni les connaissances spécifiques au changement climatique - en dehors de précieux savoirs traditionnels potentiellement mobilisables sur les écosystèmes et leurs comportements, la saisonnalité des pratiques de pêche et agricoles, etc. - ni les moyens humains ou financiers, ni les outils normatifs, de contrôle et de sanction pour agir.*
> *Il est donc apparu assez rapidement que seule une action concertée entre les acteurs publics issus de la démocratie élective et les autorités coutumières permettrait une mise en œuvre effective de mesures d'adaptation au changement climatique. »*[1083]

874. Les apports des coutumiers et ceux des collectivités, en matière de pérennité du patrimoine naturel, semblent un Yin et un Yang qui, sans l'autre, seraient à la fois incomplets et exubérants.

875. Concilier les divers systèmes normatifs et les diverses perceptions de la « nature environnante », pour reprendre les termes du Socle commun des valeurs kanak, est une vaste tâche. Faute d'instrument de référence proposant une vision du patrimoine naturel tierce à celle de ce socle établi sous l'égide du Sénat coutumier, il ne peut être procédé qu'au cas par cas. Quand bien même, d'ailleurs, un document de référence proclamait une vision de la politique environnementale locale, il resterait opportun que les diverses options possibles soient spécifiquement débattues ente les autorités de droit commun et les autorités coutumières.

876. Dans la perspective d'effectivité du droit de l'environnement, élément constitutif de la construction du destin commun, les différents acteurs doivent garder en tête que « *le*

[1081] C'est ce que souligne la Cour de Cassation par exemple lorsqu'elle considère que « *l'application [du droit coutumier] échappe au contrôle de la Cour de cassation au regard de l'ordre public* ». (Cass. civ. 1ère, 1er décembre 2010, *Mme Marianne Alosio c. M. Sylvestre Tokotoko, nº 08-20.843*).
[1082] JORF n°0275 du 25 novembre 2017.
[1083] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.*, p.314.

pluralisme peut être un facteur de désenchantement du droit de l'environnement s'il se cantonne à un constat de clivages insurmontables ou au contraire participer de son enrichissement et rayonnement par les opportunités de combinaisons nouvelles qu'il offre. »[1084]

877. En cela, les résultats des travaux en cours à la provinces des Iles Loyauté pour intégrer des règles coutumières à des dispositions opposables en droit commun en matière d'aires protégées et d'espèces protégées sont très attendus. La méthodologie employée, si elle est comparable à celle employée pour les premiers éléments du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, permettrait de réussir ce syncrétisme. Elle panache en effet de multiples rencontres dans les chefferies et conseils d'aire, en amont, et un atelier avec le Sénat coutumier, plus en aval.

878. La recherche d'un droit métissé ne s'improvise pas. Elle se mène avec sincérité et cohérence. En réalité, traduite par un respect mutuel et un dialogue loyal, elle porte en elle-même les germes de l'alchimie entre les diverses approches possibles de la « nature environnante ». La norme juridique n'est que la partie émergée de l'iceberg des perceptions, usages et ambitions relatives au patrimoine naturel. Un droit métissé est alors la vitrine d'une société inclusive. Improvisée sans réellement prendre le temps du dialogue et sans réelle intention de sortir de sa zone de confort, bâclée, cette norme ne serait qu'illusoire. Elle ne traduirait pas de réelle intention partagée. Son effectivité ne serait pas meilleure.

879. C'est pourquoi il est primordial de réfléchir aux mécanismes permettant de structurer, de façon homogène à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, une démarche vers un droit métissé.

§ 2 - Les modalités possibles d'élaboration de normes juridiques environnementales locales intégrant le fait coutumier

880. Si les provinces Nord et Iles Loyauté ont spontanément entrepris des démarches vers un droit de l'environnement métissé, ce n'est le cas ni de la province Sud, ni de la Nouvelle-Calédonie. Dans un souci d'équité, il serait pertinent de chercher à homogénéiser un plancher de prise en compte du fait coutumier aux réglementations environnementales locales. Il n'empêcherait bien entendu pas les initiatives cherchant un « *enchevêtrement* » [1085] plus étroit. Il préviendrait seulement le défaut d'effectivité de normes environnementales impactant des pratiques coutumières lié à leur adoption sans échange réel avec les coutumiers. Deux sujets doivent donc être envisagés : le périmètre des dispositions qu'il serait opportun d'élaborer en association avec les coutumiers (A) et les mécanismes qu'il serait possible de mobiliser à cette fin (B).

A - Le champ matériel des dispositions environnementales dont l'effectivité serait améliorée par le métissage de la norme

881. Le législateur, la jurisprudence et la doctrine nationales sont déjà à l'œuvre pour déterminer le champ de ce qui relève de la participation du public appelée par la Charte constitutionnelle de l'environnement. Il pourrait être lisible d'y superposer le champ de ce qui serait soumis à l'aval des coutumiers. Cependant, il semble plus approprié de choisir un

---

[1084] *Ibid*. p.144.

[1085] François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, *op.cit.,* p.82.

périmètre davantage ancré dans la réalité locale et articulé à la dimension coutumière de la nature environnante (2). Les dispositions relevant de ce champ seraient alors non seulement soumises à la participation du public, mais aussi à des échanges formalisés avec les autorités coutumières (1).

1 - La nécessité d'association formelle des coutumiers à l'élaboration de normes environnementales

882. Des observateurs attentifs ont pu constater que

> *« Ce qui […] caractérise le droit et la gouvernance de l'environnement actuels en Nouvelle-Calédonie et en Océanie en général, c'est une inadaptation certaine au contexte local, en ce qu'ils sont nés et façonnés d'une part par des textes juridiques, des jurisprudences et des pratiques issus des puissances coloniales et d'autre part, plus récemment par les exigences de la mondialisation des modes de vie et des échanges commerciaux, sans parler du droit international. Le droit de l'environnement, du fait de ses origines exogènes – il est inspiré, lorsqu'il n'en est pas une copie conforme, par le droit français (ou la Common Law ailleurs en Océanie) - et de son fondement quasi exclusif sur une rationalité elle-même basée sur la science, souffre d'une absence de correspondances, celle-ci se révélant souvent source d'ineffectivité du droit. »*[1086]

883. En particulier, dans une société divisée comme la Nouvelle-Calédonie, la participation du public aux décisions ayant une incidence environnementale ne saurait apporter de réponse satisfaisante à cette circonstance. Si les modalités de participation choisies devaient permettre d'obtenir celle d'une fraction proportionnée, représentative de la société néo-calédonienne, l'identité kanak ne sera pas forcément reflétée. La participation du public porterait alors vraisemblablement les mêmes biais que la démocratie majoritaire, avec les mêmes conséquences sur la consistance de la norme obtenue.

> *« Pourtant, il parait difficile, dans le cadre de construction nationale que connait aujourd'hui la Nouvelle-Calédonie de continuer à nier les références de 40 % de la société. Ainsi, intégrer la coutume dans l'élaboration de la norme apparait comme étant une piste concrète pour construire un destin commun en Nouvelle-Calédonie. »*[1087]

884. Symétriquement, lors des travaux préparatoires à l'adoption du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté,

> *« si l'article 7 de la Charte constitutionnelle dispose que «* toute personne a le droit *» d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenu par les autorités publiques et participer à l'élaboration de décision publique ayant une incidence sur l'environnement, relayé par les articles de la délibération de la province des Iles Loyauté d'avril 2012 cités plus-haut, il a été rappelé que «* ce n'est pas à la province d'aller vers les districts, c'est au conseil d'aire*. » Cela revenait à dire que [les] interlocuteurs devaient être uniquement les membres des Conseils d'aire des trois îles. Une telle interprétation n'était juridiquement pas tenable et il a été nécessaire*

[1086] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.*, p.17.
[1087] *Ibid*. p.203.

d'expliquer qu'une telle restriction à la participation fragiliserait, d'un point de vue juridique les textes adoptés par l'Assemblée. »[1088]

885. En Nouvelle-Calédonie, la participation du public ne peut donc pas être réputée permettre le métissage de la norme environnementale en soi. Selon l'échelle et le territoire où elle est menée, les biais sont différents. A l'échelle de la Nouvelle-Calédonie ou en province Sud, où les Kanak sont minoritaires, elle ne rassure pas « *les segments de la population inquiets des conséquences d'une application aveugle du principe majoritaire » (Olinga, 1998, p. 45)* »[1089]. En province Nord ou Iles Loyauté, elle risque de contredire une valeur fondamentale de monopôle - ou du moins de prévalence - de la parole des autorités coutumièrement reconnues.

886. Participation du public et association des coutumiers sont deux démarches des collectivités visant à améliorer l'effectivité de dispositions touchant à l'environnement en en fiabilisant en amont la qualité de la réception par leur public. Cependant, il ne s'agit pas de les confondre. Elles ne visent pas le même public, ni ne requièrent les mêmes modalités d'association. Ce ne sont donc *a fortiori* pas des mêmes dispositions qu'il doit s'agir. Il est indispensable de mûrir localement des critères propres à cerner les décisions publiques susceptibles d'impacter, directement ou non, les usages coutumiers de la nature environnante - vivriers, culturels, identitaires, mais aussi peut-être tous les services écosystémiques rendus par un patrimoine naturel sain.

2 - La distinction nécessaire entre le champ des décisions publiques soumises à l'obligation constitutionnelle de participation du public et les domaines environnementaux ayant une dimension coutumière – ou inversement

887. Si on ne doit pas confondre participation et processus de métissage de la norme environnementale, il pourrait sembler cohérent de faire élaborer de concert avec les autorités coutumières l'ensemble des dispositions identifiées comme relevant de « décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » au sens de l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement.

888. Cela aurait pour avantage d'éviter un strabisme lors de l'élaboration d'une décision publique ayant une incidence sur l'environnement : un œil rivé sur les paramètres exigeant la participation du public et l'autre rivé sur d'autres paramètres exigeant d'autres modalités de concertation.

889. Il semble bien, pourtant, qu'il faille se résoudre à une telle gymnastique. En effet, il serait facétieux, pour déterminer ce qui serait enrichi du point de vue de la coutume kanak, de se fier à des critères établis au niveau national pour de toutes autres considérations.

890. Comme cela a déjà été souligné,

« Le lien à la terre des kanak a été solennellement affirmé dans l'accord de Nouméa comme fondement de leur identité. Or, tout ce qui touche l'identité culturelle des Kanak relève des affaires coutumières dont la réglementation est confiée au Congrès et au Sénat coutumier. Dans les travaux qui ont conduit à l'adoption du Socle

---

[1088] *Ibid*. p.332.

[1089] Cité par Alain ONDOUA, « La population en droit constitutionnel », *Afrique contemporaine*, 2012/2, n° 242, pp.87-97.

commun des Valeurs Kanak, le lien à la terre en relation avec le patrimoine culturel renvoie au « respect de la Nature habitacle des totems naturels *» comme principe*[1090].

891. Partout où perce une possibilité d'articuler les exigences de protection de l'environnement avec la préservation des usages associés à ces ressources, et quand il s'agit d'usages coutumiers, la Nouvelle-Calédonie pourrait revendiquer la compétence au titre de l'identité kanak, socle de la coutume. A ce titre, le Sénat coutumier serait alors obligatoirement consulté. En effet, la loi organique spécifie que « *Le Sénat coutumier est consulté, selon les cas, par le président du Gouvernement, par le président du Congrès ou par le président d'une Assemblée de province sur les projets ou propositions de délibération intéressant l'identité kanak.* »[1091]

892. L'expérience de la mise en œuvre de cette disposition souligne combien le Congrès et le Gouvernement peuvent rechigner à avoir une acception large des affaires coutumières. L'exemple de la loi sur le domaine public maritime est éloquent sur ce point.

> *« Elle symbolise à elle-seule les difficultés rencontrées par les élus pour prendre en compte la coutume au moment de l'élaboration de la règle de droit. […] La loi du pays sur le domaine public maritime n'a non seulement pas tenté une quelconque conciliation, mais encore s'est-elle refusée à prévoir une consultation des autorités coutumières pour les opérations les plus importantes sur le domaine public maritime, à savoir la délimitation et le déclassement de la zone des pas géométriques, les autorisations d'occupation temporaire, y compris celles constitutives de droits réels ou encore les concessions d'endigage (La consultation des autorités coutumières a seulement été imposée s'agissant de la délimitation transversale de la mer aux embouchures, de la détermination du tracé d'une servitude transversale de passage et de l'attribution d'indemnité suite à l'institution d'une telle servitude et des transferts de gestion de dépendances du domaine public maritime). »*[1092]

893. Il nous semble inopportun de repenser la répartition des compétences environnementales par un rattachement imparfait à la compétence coutumière. Il est toujours préférable de se prononcer sur la base d'un dialogue entre les collectivités.

894. Indépendamment de ce chantier, il serait donc fondamental de susciter un échange pour mieux cerner en amont ce qui conjugue les enjeux environnementaux et coutumiers. Ces éléments devraient ne pouvoir être adoptés qu'avec l'aval des coutumiers. La dimension politique d'un tel inventaire ne peut certes pas être sous-estimée. Sa plus-value en termes de fluidité de l'élaboration des dispositions environnementales locales et de qualité de leur réception non plus.

895. Un atelier pourrait donc réunir les institutions légitimes à trancher en la matière pour établir une liste des matières environnementales qui, lorsqu'elles sont étudiées par le Gouvernement, le Congrès ou les provinces, doivent faire l'objet d'un avis des autorités coutumières. Sa tenue traduirait une volonté politique forte et consensuelle de disposer de normes environnementales aussi effectives sur terres coutumières que sur terres de droit

---

[1090] Victor DAVID, « Les lacunes du domaine matériel de la loi du pays. L'exemple du droit de l'environnement. », *op.cit.*, p.283.

[1091] Article 143 de la loi organique susmentionnée.

[1092] Carine DAVID, « Réflexions sur l'intégration de la coutume autochtone dans l'élaboration de la norme à partir du cas de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.201.

commun. En effet, cet atelier doit être convoqué sincèrement, dans l'optique d'une meilleure gestion du patrimoine naturel partagé solidairement, rendue possible par des textes plus appropriés aux diverses perceptions de ce patrimoine.

A minima, cet atelier réunirait des représentants du Congrès, du Gouvernement, du Sénat coutumier, des provinces et des aires coutumières. Il pourrait aussi être envisagé, comme le veut la tradition locale, de convoquer un comité des signataires[1093] spécialement consacré à la pérennité du patrimoine naturel local. Un tel comité des signataires serait une grande première, mettant un terme au manque de considération dont il a fait preuve envers l'environnement depuis 1999. Il s'agirait cependant de s'assurer que les coutumiers soient réellement co-auteurs des choix faits, alors qu'ils ne font pas partie -en soi- de ce comité.

Les provinces et la Nouvelle-Calédonie ont ébauché cet exercice, lorsqu'elles listent dans leurs Codes de l'environnement ou dans des textes liés à l'environnement les dispositions qui ne peuvent être adoptées sans avoir été soumises aux avis du Sénat coutumier ou des conseils d'aire. La limite de cette ébauche, cependant, est que ces listes ne sont pas forcément établies de concert avec les autorités coutumières. Elles peuvent être fixées unilatéralement, sans que les autorités coutumières n'aient à être consultées sur leur propre champ de compétence. Cela justifie probablement aussi le manque d'enthousiasme du Sénat coutumier à répondre à ce type de sollicitations[1094].

896. Un tel atelier favoriserait la qualité des échanges à venir en ce qu'il poserait leurs bases. Le Sénat coutumier ou les aires coutumières ne seraient plus sollicités au lance-pierre sur des thématiques dont ils n'ont pas forcément été informés en amont qu'elles leur seraient soumises, ni au contraire écartés de réflexions auxquelles ils souhaiteraient être associés.

897. Parmi les bases de négociation, les éléments appartenant à la nature environnante et susceptibles de faire l'objet d'usages coutumiers particuliers seraient notamment, de façon très générale, l'eau (protection et gestion de la ressource et des écosystèmes et espèces hébergés) et les éléments de biodiversité marine et terrestres (protection par périmètres, par espèces, par écosystèmes, par menaces…). Plus subtilement, faisant l'objet d'usage solidaire par toutes les composantes de la société néo-calédonienne, on pourrait aussi y faire figurer les dispositions quant à la qualité de l'air ou des sols.

898. Le champ concerné par cette exigence de métissage de la norme comporte en premier lieu les domaines dans lesquels des règles coutumières sont reconnues. Il pourrait aussi être constaté que certains domaines de droit commun ne connaissant pas de pendant en droit coutumier (gestion des déchets, qualité de l'air ou des sols par exemple) gagneraient en effectivité s'ils prenaient davantage compte des enjeux coutumiers.

899. Il est important, puisque les dispositions relatives à la « nature environnante » ne relèveraient pas que du niveau de la Nouvelle-Calédonie, que cette liste soit établie sans filtre par rapport aux domaines de compétences listés aux articles 20 à 22 de la loi organique.

[1093] Conformément au point 6.5 de l'Accord de Nouméa : « *Un comité des signataires sera mis en place pour :*
- prendre en compte les avis qui seront formulés par les organismes locaux consultés sur l'accord ;
- participer à la préparation des textes nécessaires pour la mise en œuvre de l'accord ;
- veiller au suivi de l'application de l'accord. » Ce comité se réunit sous la présidence d'un représentant du Gouvernement national, à la demande des partenaires.

[1094] C'est le cas en province Sud ; nous ne savons pas ce qu'il en est dans les provinces Nord et Iles Loyauté ni pour la Nouvelle-Calédonie.

Il s'agira ensuite aux juristes d'être suffisamment créatifs pour réussir à métisser la norme quel que soit son niveau d'adoption.

900. La détermination de ce champ n'aurait de sens que si elle avait réellement force contraignante. Elle pourrait appeler en soi une modification de la loi organique. Celle-ci établirait pour tout projet ou proposition de loi ou de délibération du Congrès, de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces relatif à tels objets serait soumis aux autorités coutumières. Une telle disposition pourrait aussi, si une modification de l'article 99 de cette même loi le prévoyait, être arrêtée par loi du pays.

901. Cet atelier fixerait aussi les modalités et conséquences de ces sollicitations. Il poserait sur la table la question du moment de la sollicitation (au moment de l'ébauche d'une disposition ou de sa validation) et de son ambition (information, proposition d'amendements, véto…). Les modalités spécifiques d'échange pourraient être conformes à celles déjà prévues par la loi organique pour les navettes ou pour les consultations. Elles pourraient aussi connaître un cadre juridique *ad hoc* à créer.

B - Les leviers possibles pour métisser la norme environnementale locale

902. Deux options principales apparaissent comme source de métissage du droit de l'environnement local, impliquant toutes deux un dialogue nourri en amont et en aval de leur éventuelle mise en œuvre. Il s'agit d'« *imaginer des mécanismes suscitant davantage la coopération que la concurrence que l'on décrit comme démocratie consensuelle ou « démocratie de concordance » et qui visent à atténuer les effets de la loi de la majorité dans les sociétés plurielles.* »[1095] Le premier repose sur une procédure impliquant formellement les autorités coutumières à l'élaboration du droit commun (1). Le second suppose une architecture juridique acceptant la mise en œuvre du principe de subsidiarité de la règle coutumière à la règle de droit commun (2).

1 - Le potentiel d'un bicamérisme local en matière environnementale

903. Le postulat, ici, est que le Sénat coutumier et les aires coutumières sont des entités représentant légitimement la coutume. Parallèlement, la diversité de la population néo-calédonienne est réputée traduite par la voix des urnes dans les assemblées provinciales, le Congrès et le Gouvernement. Nous laissons aux constitutionnalistes et publicistes le soin de traiter de ce sujet[1096].

904. En ce qui nous concerne, dans une recherche portant sur le droit de l'environnement, il apparait surtout opportun de réfléchir à des modalités d'association des autorités coutumières, conformément au souhait exprimé en ce sens dans le Socle commun des valeurs kanak[1097], tant à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie pour ce qui est de sa compétence que des provinces pour ce qui est des leurs.

[1095] Carine DAVID, « Le droit constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Quel bicamérisme pour la Nouvelle-Calédonie ? », *op.cit.* p.4.

[1096] Ce dont ils ne se privent pas, notamment dans le numéro spécial de 2017 de la Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie « Le jour d'après : quel droit, quelles institutions après l'Accord de Nouméa ? » p.2.

[1097] Paragraphe 55 du Socle commun des valeurs kanak : « *La légitimité coutumière Kanak est antérieure à la légitimité démocratique apparue avec l'Etat politique institué en France puis installé en 1853 en Nouvelle-Calédonie. La légitimité coutumière s'exerce sans discontinuité depuis 4000 ans*

a - Le manque d'autorité actuel du Sénat coutumier en matière environnementale

905. En matière de patrimoine naturel, chacun revendique un usage propre, plus ou moins ancestral, plus ou moins vivrier, plus ou moins culturel, plus ou moins identitaire, mais qui mérite tout autant d'égards. Le droit de l'environnement a vocation à canaliser ces usages sur une trajectoire de durabilité, en tenant compte des besoins des générations présentes et à venir et dans le respect de celles qui nous ont précédés.

Or, la reconnaissance juridique de la coutume dans la loi organique ne met en avant que ses dimensions liées à l'état-civil et au foncier, par le biais du statut civil et de la propriété foncière[1098]. Si la loi organique « *entérine ainsi une forme d'identification ethnico-culturelle des Kanak* »[1099], elle ne contient aucune spécificité quant à la gestion d'éléments du patrimoine naturel. Il aurait été surprenant d'ailleurs que ce soit le cas, puisque le prisme environnemental est résolument absent de cette loi organique. La seule richesse naturelle initialement considérée était la richesse minière[1100]. Le double enjeu était de permettre une reconnaissance culturelle et politique du peuple colonisé et un développement économique fondé sur les bases évidentes à l'époque, dont la durabilité ne faisait pas partie.

> *« La qualité d'institution du Sénat coutumier est affirmée sans équivoque aussi bien dans l'Accord de Nouméa que dans la loi organique. La qualité de seconde chambre du Sénat coutumier ne parait pas poser plus de difficulté en matière législative. Son originalité, qui réside dans sa compétence matérielle partielle, puisque limitée à l'identité kanak, ne saurait exclure la qualité de seconde chambre au Sénat. Murielle Mauguin Helgeson, auteur d'un ouvrage sur l'élaboration parlementaire de la loi, précise d'ailleurs que, «* l'appartenance au parlement n'est pas toujours un signe décisif pour définir le concept de seconde chambre et n'est pas liée à la détention de compétences ou de pouvoirs mais renvoie au concept de légitimité en vigueur *» (Murielle Mauguin Helgeson, in « L'élaboration parlementaire de la loi – Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni », Dalloz, Coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, p. 327.). »*[1101]

906. Pourtant, *a priori*, en matière environnementale, l'avis du Sénat coutumier est juridiquement considéré de même valeur que n'importe quelle autre consultation menée en faveur de la bonne information des conseillers de l'assemblée considérée. La navette parlementaire est strictement réservée aux lois du pays relatives aux signes identitaires, au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières, aux limites des aires coutumières ainsi qu'aux modalités d'élection au Sénat coutumier et aux conseils coutumiers[1102].

907. Cette circonstance juridique illustre le postulat que la société néo-calédonienne peut être scindée entre ceux dont le quotidien est impacté par les positions des Sénateurs coutumiers, les Kanak qui vivent sur terres coutumières ou qui sont de statut civil coutumier,

---

sur l'ensemble du pays. Elle doit trouver les moyens de son expression dans toutes les institutions du Territoire et de l'Etat pour exprimer la sagesse, la morale, l'esprit de responsabilité et la spiritualité Kanak. »

[1098] Titre Ier de la loi organique : « statut civil coutumier et propriété coutumière »

[1099] Pascale DEMMER et Benoît TREPIED, « Introduction ». *op.cit.,* p.17

[1100] Articles 39 et suivants de la loi organique susmentionnée.

[1101] Carine DAVID, « Le droit constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Quel bicamérisme pour la Nouvelle-Calédonie ? », *op.cit.*

[1102] Conformément à l'article 142 de la loi organique susmentionnée.

et tous les autres, qui mèneraient leur vie sans qu'aucune dimension coutumière n'ait à y interférer.

La seule jonction envisagée concernerait ainsi les signes identitaires. S'agissant de doter le pays de « *symboles identitaires exprimant la place essentielle de l'identité kanak du pays dans la communauté de destin acceptée* » [1103], il n'était pas imaginable de faire fi de l'institution coutumière, dont l'accord de Nouméa, socle de la loi organique validé par consultation populaire locale le 8 novembre 1999, prévoit d'ailleurs pour seule obligation qu'il soit « *consulté sur les sujets intéressant l'identité kanak.* » [1104] Il n'était manifestement pas non plus envisageable de s'en remettre exclusivement au Sénat coutumier, puisqu'au-delà de l'identité kanak il s'agissait de déterminer un destin commun à tous les néo-calédoniens.

Ce postulat semble pourtant très artificiel, tout comme le serait la recherche de signes identitaires communs s'ils devaient être réellement le seul point commun. Si un seul autre domaine devait faire l'objet d'un bicamérisme plus complet, il s'agirait sans nul doute du droit de l'environnement, que Jacqueline Morand-Deviller considère comme « *droit de la solidarité* »[1105].

908. Juridiquement, il apparait donc que, notamment en matière environnementale,

> *« La loi organique du 19 mars 1999, même si elle accorde une place importante aux institutions représentatives du monde mélanésien (elles passent avant le Conseil économique et social), manque finalement d'audace quant à leur rôle. En effet, le Sénat coutumier n'a ni le rôle prépondérant d'un Bose Levu Vakaturuga (Littéralement « Grand conseil des chefs » institution composée des Chefs héréditaires des 70 clans les plus influents et supprimée par Franck Bainimarama en 2012), ni la place d'une véritable deuxième chambre d'un système bicaméral, comme à Fidji dans la Constitution de 1997. »*[1106]

909. Le résultat en est que

> *« Si le schéma provincial permet la modération du pouvoir majoritaire au niveau des compétences provinciales, qui est son essence même, aucun mécanisme institutionnel ne le permet au niveau des compétences de la Nouvelle-Calédonie. »*[1107]

910. Il serait pertinent de réfléchir à optimiser l'existence du Sénat coutumier pour améliorer l'effectivité de l'architecture juridique environnementale et des dispositions touchant à la « nature environnante », pour reprendre les termes du Socle commun des valeurs kanak.

911. En effet, dans les domaines identifiés comme conjuguant les enjeux environnementaux et coutumiers, bénéficier des atouts d'un bicamérisme forçant la conciliation des points de vue des élus de la société néo-calédonienne dans son ensemble et des représentants des coutumiers serait un formidable levier de métissage de la norme.

[1103] Préambule de l'Accord de Nouméa signé à Nouméa le 5 mai 1998.
[1104] Article 1.2.5 de l'Accord de Nouméa signé à Nouméa le 5 mai 1998.
[1105] Jacqueline MORAND-DEVILLER, Droit de l'environnement, PUF, 2010, p.7.
[1106] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.*, p.132.
[1107] Carine DAVID, « Le droit constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Quel bicamérisme pour la Nouvelle-Calédonie ? », *op.cit.,* p.5.

912. D'ailleurs, parmi les avis rendus par le Sénat coutumier, la plupart portent sur des projets de dispositions environnementales des provinces Nord et Iles Loyauté[1108].

b - Le concours possible du Sénat coutumier à un métissage de la norme environnementale

913. De façon générale,

> *«* le bicaméralisme entraine une obligation de soumettre la loi à deux chambres différentes, enrichissant ainsi la discussion parlementaire et par là, la qualité de la loi [et] *permet d'instaurer un contrepouvoir par rapport aux premières chambres qui sont plus soumises au rythme des élections et au programme gouvernemental. »*[1109]

914. Cependant, « *Chaque seconde chambre a une originalité propre, qui ne s'applique pas nécessairement aux autres pays.* »[1110] Localement, la spécificité du Sénat coutumier est justement d'exprimer la position des coutumiers. Le parti pris par l'accord de Nouméa est que le bicamérisme local puisse contribuer à affirmer l'identité kanak comme fondement de la société néo-calédonienne en construction. Forcer la rencontre des perceptions des élus et des coutumiers doit en effet aboutir à une norme métissée.

> *« Dans le cadre de la démocratie consociative, le bicaméralisme apparait comme un élément, un outil permettant une modération du pouvoir majoritaire en introduisant une logique décisionnelle plus consensuelle. La seconde chambre doit alors être vue comme un élément de modération de la logique majoritaire. »* [1111]

915. D'ailleurs, « *Arend Lijphart, père de la théorie de la démocratie consociative, a fait du bicaméralisme un élément central de son modèle de démocratie*. » [1112] Très concrètement, il permettrait de prévenir les biais à l'effectivité du droit de l'environnement dus au manque de prise en compte des réalités coutumières.

[1108] Sur treize avis du Sénat coutumier publiés au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie au 27 novembre 2019, on en compte huit en matière d'environnement ou d'urbanisme : les délibérations n° 06-2019/SC du 26 février 2019 portant avis relatif au « projet de délibération portant approbation du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie », n° 18-2018/SC du 24 mai 2018 portant avis sur le projet de modification du Code de l'environnement de la province Nord relative aux ressources biologiques génétiques et biochimiques, n° 17-2018/SC du 15 mai 2018 portant avis sur le projet de délibération de la province des îles relative au livre II du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté réglementant la protection et la valorisation du patrimoine naturel et des intérêts culturels, associés, n° 22-2017/SC du 21 décembre 2017 portant avis sur le projet de délibération relative au titre I du livre III du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté, n° 03-2017/SC du 2 février 2017 portant avis sur un projet de délibération relative à la modification de la réglementation de la chasse en province Nord, n° 07-2016/SC du 28 avril 2016 portant avis relatif au schéma pour la transition énergétique en Nouvelle-Calédonie, n° 04-2016/SC du 24 mars 2016 portant avis relatif aux projets de délibération de la province Sud relatives à des dispositions en matière d'urbanisme et d'aménagement et n° 11-2015/SC du 28 juillet 2015 portant avis relatif aux premiers projets de règlementation du Code de l'environnement de la province des îles.

[1109] Carine DAVID, « Le droit constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Quel bicamérisme pour la Nouvelle-Calédonie ? », *op.cit.,* p.3.

[1110] *Ibid*., p.12.

[1111] *Ibid*., p.5.

[1112] *Ibid*., p.6.

916. Il pourrait aussi être envisagé, puisque les dispositions relatives à la nature environnantes ne se prennent pas qu'à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, de bénéficier des apports du bicamérisme au niveau des provinces. Toutes les options restent à explorer en la matière. Par exemple, on pourrait envisager que le Sénat coutumier soit légitime, dans sa formation complète, à contribuer à des dispositions ne concernant qu'une province. C'est ce qui a déjà été expérimenté, volontairement, pour la rédaction du préambule du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté. Aussi, trois sections du Sénat coutumier ne représentant chacune que les aires coutumières géographiquement assises sur le territoire d'une province pourraient être déterminées. Il pourrait par ailleurs, être décidé que chaque aire coutumière concernée soit désormais obligatoirement sollicitée individuellement par une province qui dispose dans une matière identifiée comme conjuguant les enjeux de la « nature environnante » et de la coutume[1113].

917. Concrètement, plusieurs outils pourraient être mis en œuvre pour instaurer un bicamérisme en matière environnementale.

Ainsi, les navettes parlementaires prévues entre le Congrès et le Sénat coutumier ne sont exigées que pour les projets ou propositions *« de loi du pays relatif aux signes identitaires […], au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières et, notamment, à la définition des baux destinés à régir les relations entre les propriétaires coutumiers et exploitants sur ces terres et au régime des palabres coutumiers, aux limites des aires coutumières ainsi qu'aux modalités d'élection au Sénat coutumier et aux conseils coutumiers* »[1114]. Toute autre saisine du Sénat coutumier ou des conseils coutumiers par quelque autorité que ce soit est facultative[1115]. Or, les navettes parlementaires pourraient être élargies aux questions dont il aura été déterminé qu'elles font se rencontrer environnement et coutume.

Aussi, s'il n'a pas de pouvoir normatif propre, le Sénat coutumier peut « *saisir le Gouvernement, le Congrès ou une Assemblée de province de toute proposition intéressant l'identité kanak*. »[1116] Ce droit d'initiative indirect n'exclut pas les considérations portant sur la nature environnante puisque le Socle commun des valeurs kanak souligne son imbrication avec l'identité kanak. On pense notamment au prisme de la préservation d'espèces totémiques, du lien à la terre ou d'usage coutumiers, par exemple. Pour autant, la frilosité du Gouvernement et du Congrès à solliciter les avis du Sénat coutumier ou du Sénat coutumier à y répondre apparait dans le faible nombre d'avis publiés au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie. Il serait plus explicite, et symboliquement plus clair, de réussir à faire émerger consensuellement la pertinence de mentionner les matières considérées comme conjuguant les enjeux environnementaux et coutumiers comme objet d'un droit d'initiative accordé au Sénat coutumier.

> *« Une autre* idée *pourrait être de prévoir une procédure équivalente à la Commission mixte paritaire entre Sénat coutumier et Congrès lorsque, comme ce fut le cas pour la loi du pays sur les actes coutumiers, les chambres ne parviennent pas à un accord. Cela permettrait un dialogue entre les deux chambres qui soit plus conforme à la*

[1113] A ce jour, l'article 150 de la loi organique susmentionnée prévoit simplement que « *Le conseil coutumier peut être consulté sur toute question par le haut-commissaire, par le Gouvernement, par le président d'une Assemblée de province ou par un maire*. »

[1114] Article 142 de la loi organique susmentionnée.

[1115] Articles 143, 144 et 150 de la loi organique susmentionnée.

[1116] Article 145 de la loi organique susmentionnée.

tradition mélanésienne, tout en étant conforme à la tradition parlementaire française puisque serait repris un mécanisme existant au niveau national… »[1117]

918. Chercher le métissage lors de la démarche d'élaboration de normes de droit touchant à la pérennité du patrimoine naturel, vise *a priori* à obtenir une norme consensuelle, qui satisfasse les différents contributeurs. Néanmoins, on peut aussi envisager qu'une telle issue soit parfois impossible. « *En effet, pourquoi imposer une conciliation qui demanderait des efforts tels de part et d'autre qu'aucun groupe ne serait satisfait de la solution médiane ?* »[1118]

Dans cette perspective, ce n'est pas seulement l'association des autorités coutumières à l'élaboration de la norme environnementale qu'il faut structurer. C'est aussi la capacité du système à accueillir un pluralisme juridique environnemental.

2 - La reconnaissance du principe de subsidiarité des normes environnementales coutumières ?

919. Dans les domaines qui seraient identifiés comme susceptibles de voir leur effectivité améliorée significativement par le métissage de la norme, il serait pertinent de réfléchir à la façon de rendre acceptable la juridicité des règles coutumières « environnementales » (a). Une fois cette juridicité acquise, se poserait l'éventualité de la subsidiarité de la règle coutumière par rapport aux règles de droit commun (b).

a - La juridicité des règles coutumières ayant trait à la nature environnante.

920. L'essentiel des travaux menés en Nouvelle-Calédonie en matière d'invocabilité devant la Justice de l'Etat français des règles coutumières porte sur le droit civil. En effet, la loi organique consacre le statut civil coutumier et la propriété coutumière ; les juges sont amenés à devoir se prononcer sur le droit applicable dans ces domaines. Un cadre est alors indispensable pour trancher entre une filiation ou une autre ou l'affectation d'une parcelle à telle ou telle fin.

921. On ne se situe pas ici dans un cas de figure comparable : faute de norme relevant du droit positif, quelle qu'en soit la source, la liberté de chacun prévaut. C'est l'essence de l'article 5 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen selon lequel « *Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.* » Or, le droit français ne prévoit pas que des règles coutumières kanak puisse figurer dans son ordre juridique environnemental. Pour autant, de telles règles existent bel et bien et font autorité pour une partie de la population néo-calédonienne.

922. Il importe alors de distinguer les cas où aucune règle environnementale ne peut être invoquée et ceux où une règle environnementale de droit commun - métissée ou non - ou une règle coutumière touchant à la nature environnante existe. Dans le premier cas, chacun suit son bon désir.

923. Dans le cas où une règle coutumière existe, les coutumiers peuvent souhaiter prononcer une sanction coutumière à l'encontre des auteurs d'infraction. Néanmoins, le droit national a déjà condamné cette pratique lorsqu'elle consiste en des châtiments corporels[1119].

[1117] Carine DAVID, « Réflexions sur l'intégration de la coutume autochtone dans l'élaboration de la norme à partir du cas de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.213.
[1118] *Ibid*. p.205.
[1119] Cass. crim, 10 octobre 2000, *n°00-81.959*.

Ceux-ci sont explicitement perçus comme illégitimes dans l'ordre juridique français. La question serait naturellement posée différemment s'il s'était agi de travail d'intérêt général coutumier ou de demande de pardon coutumier.

924. Dans le cas où une règle de droit commun existe, ceux qui l'enfreindraient encourent une sanction pénale ou administrative - sauf lorsque, on l'a vu, des infractions ostensibles ne sont pas relevées du fait de la remise en cause de la légitimité du droit commun dans certains cas précis.

On ne saurait pourtant continuer à se désoler de l'existence de zones de non-droit sans chercher à y remédier. Il est donc indispensable, si on souhaite promouvoir un ordre juridique environnemental néo-calédonien cohérent et sincère, d'explorer l'hypothèse de la reconnaissance explicite de l'appartenance à cet ordre de normes tierces à la pyramide de Kelsen. Dans les faits, c'est de toute façon ce à quoi sont acculées les collectivités qui renoncent manifestement à aller vérifier dans certains périmètres le bon respect des dispositions qu'elles adoptent. Elles s'obligent alors implicitement à faire confiance aux usagers pour adopter des comportements appropriés, et s'interdisent de savoir en amont comme en aval ce qu'ils auront choisi de respecter. C'est une forme de renoncement complet à assumer une mission de gestion du patrimoine naturel lorsque leur légitimité à le faire est questionnée. Un tel sacrifice contrarie leur vocation. Il apparait, en outre, comme un geste d'humeur rogue et capricieux.

> *« [Les] multiples justices cohabiteront de manière autonome avec la justice pyramidale de l'État pour autant que celui-ci se résolve, ce qui ne semble pas encore le cas partout, au compromis indispensable qui est peut-être la condition même de sa survie. Le problème est sans doute là. Le système existant peut-il se résoudre à un compromis clair dans lequel pyramide et réseaux cohabiteraient et ne seraient plus perçus comme des rivaux, comme c'est souvent le cas actuellement, particulièrement dans le chef des partisans du tout-pyramidal ? »*[1120]

925. D'ailleurs, en droit national, le formalisme des normes que le juge administratif accepte de considérer est de moins en moins exigeant. Il devient banal de reconnaître

> *« le « vrai » droit, les véritables règles, [dans] celles qui sont appliquées et non pas [dans] celles qui seraient dans les textes. La norme est à rechercher dans les comportements : l'efficacité devenant un critère de validité de la norme. Les arrêts d'Assemblée du Conseil d'État du 21 mars 2016,* Société NC Numéricable *et* Fairvesta*, même s'il ne s'agit pas de doctrine universitaire et qu'ils ne s'inscrivent que dans une approche contentieuse, témoignent de cette tendance. Le Conseil d'État a, en effet, jugé que « les avis, recommandations, mises en garde et prises de position adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies, peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir […] lorsqu'ils sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes*

[1120] Jacques VANDERLINDEN, « Réseaux, pyramide et pluralisme ou Regards sur la rencontre de deux aspirants-paradigmes de la science juridique », *op.cit.*, p.20.

auxquelles ils s'adressent. Les effets de l'acte justifient la recevabilité du recours pour excès de pouvoir ; un acte peut être contesté, dès lors qu'il a produit des effets. »[1121]

926. L'exercice est donc dans un premier temps de déterminer les cas où des règles coutumières touchant à la nature environnante peuvent être reconnues comme valides, intégrés dans l'ordre juridique néo-calédonien. Il s'agit aussi d'éprouver la volonté des coutumiers que leurs décisions soient intégrées à cet ordre juridique.

927. La doctrine pose que

« Si les normes juridiques sont forcément des normes, il existe des normes qui ne sont pas des normes juridiques. Il convient alors d'identifier les éléments de la juridicité. [Aux yeux de certains,] la spécificité d'un ordre juridique est d'être à la fois efficace et sanctionné, contrairement à d'autres ordres normatifs qui, soit n'ont aucune de ces deux qualités, soit n'en ont que l'une d'entre elles. »[1122]

928. Sous ce prisme, on constate que la Coutume, et en particulier les normes coutumières environnementales, se situe à la croisée des chemins.

929. Par essence, en tant que règle « autoportée », indissociable de valeurs identitaires, elle est efficace. Pourtant, les coutumiers déplorent que cette efficacité, forgée par la transmission de valeurs pour laquelle les lieux et les moments n'existent plus forcément, soit en perte de vitesse.

930. Historiquement, le non-respect de la Coutume est aussi sanctionné par l'astiquage, associé à des paroles moralisatrices, de tous les membres de la génération de celui qui a commis l'infraction. Là encore, pour des raisons diverses – le refus de certains parents et la condamnation par le droit national, ces sanctions ne sont plus prononcées aussi systématiquement[1123]. Néanmoins, la sanction de la violation d'un interdit basé sur une valeur fondamentale pour un groupe ne saurait se résumer à la plus visible. Le regard des autres, le sien sur soi-même, le rejet par le groupe sont probablement des perspectives bien plus pernicieuses et dissuasives.

La sanction explicite du non-respect d'une règle environnementale qui ne serait pas traduite – métissée ou non - en droit commun serait un point d'achoppement qui ne saurait être traité que par la loi, suite à des débats locaux. Si l'applicabilité de la règle coutumière touchant à la nature environnante dépendait de la personne, on pourrait considérer que, puisqu'elle est réputée accepter règle coutumière, elle accepterait aussi les modalités coutumières de sanction de son non-respect. Ce point, déjà, n'est pas si évident. La question se poserait encore différemment si l'applicabilité de la règle coutumière était déterminée *rationae loci*, y compris à des personnes qui n'auraient pas eu conscience d'être sur terres coutumières, voire sur une zone d'influence coutumière.

[1121] Xavier MAGNON, « L'ontologie du droit : droit souple c. droit dur », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, PUF, 2019, n°120, pp.949-66.

[1122] Xavier MAGNON, *op.cit.*.

[1123] Cass. crim, 10 octobre 2000, *n°00-81.959*.

931. Notons que le formalisme de la règle ne fait pas partie des critères susmentionnés de sa juridicité. La coutume ou les usages, au sens occidental, sont d'ailleurs reconnus, en droit national, comme sources de droit tant par la doctrine que par la jurisprudence[1124].

932. En réalité, une réelle volonté politique en ce sens permettrait de considérer la juridicité de la coutume kanak, au-delà du droit civil, en particulier pour les thématiques environnementales. En Nouvelle-Calédonie,

> *« le défaut d'utilisation de la coutume comme source du droit dans la pratique est révélateur d'un manque de volonté politique. Le politique, vecteur de la revendication sociale et de sa conversion en règle de droit, se doit pourtant de faire des propositions innovantes, quitte à bousculer la tradition juridique. Le droit doit s'adapter à l'évolution de la société. »*[1125]

933. En tout état de cause, consacrer la juridicité d'une règle ne répondant pas aux exigences formelles d'insertion dans la pyramide de Kelsen impliquerait une grande créativité juridique, inscrite dans la théorie du réseau[1126]. En effet,

> *« lorsque l'on parle d'intégrer la coutume, on parle d'intégrer des règles ou intégrer une façon de voir la société avec des référents culturels différents ? Sont-ce forcément des règles ancestrales ? Il ne me semble pas. Il s'agit également d'un art de vivre, d'une vision des choses, rattachée au monde invisible. »*[1127]

934. Il s'agirait donc d'admettre la validité de normes qui ne sont pas formalisées, des « usages ». Cela se fait en droit national, bien que cela prête à débat[1128]. Cela se fait aussi en droit local, sans moins prêter à débat, puisque les personnes de statut civil coutumier « *sont régies en matière de droit civil par leurs coutumes*. »[1129]

935. Certes, « *l'indétermination de la notion laisse au juge un large pouvoir d'appréciation, ce qui laisse augurer une casuistique peu compatible avec la sécurité juridique*. »[1130] En outre, il s'agit de domaines où les magistrats ne se reporteraient à pas à leurs textes ni même à des usages familiers de la majorité des élus locaux. Ils devraient se fier à l'avis d'assesseurs coutumiers. L'effort pour la collectivité de se défaire d'une prérogative dont elle

---

[1124] Pascale DEUMIER, « Coutume et usages », in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2016, https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/CIV/RUB000094/2014-03/PLAN007&ctxt=0_YSR0MT1zb3VyY2UgZm9ybWVsbGUgZHUgZHJvaXTCp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPUZhbHNlwqdzJHBhZ2luZz1UcnVlwqdzJG9uZ2xldD3Cp3MkZnJlZXNjb3BlPUZhbHNlwqdzJHdvSVM9RmFsc2XCp3MkYnE9&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl.

[1125] Carine DAVID, « Réflexions sur l'intégration de la coutume autochtone dans l'élaboration de la norme à partir du cas de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.206.

[1126] François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit, op.cit*.

[1127] Carine DAVID, « Réflexions sur l'intégration de la coutume autochtone dans l'élaboration de la norme à partir du cas de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.208.

[1128] Par exemple, l'article 1148 du Code civil national prévoit que « *Toute personne incapable de contracter peut néanmoins accomplir seule les actes courants autorisés par la loi ou l'usage, pourvu qu'ils soient conclus à des conditions normales.* »

[1129] Article 7 de la loi organique susmentionnée.

[1130] Fabien MARCHADIER, « Majeur protégé – Gestion du patrimoine », in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2019.

se voudrait peut-être détentrice exclusive, à savoir encadrer les comportements vis-à-vis du patrimoine naturel, est d'autant plus important.

936. Pour autant, cet effort permettrait de surmonter bien des écueils à l'effectivité de dispositions relatives à la pérennité du patrimoine naturel. Il offrirait la possibilité d'un autre référentiel, certes en rupture avec les repères habituels des juristes des collectivités locales. Cet autre référentiel, cependant, devrait permettre une continuité avec celui des administrés, notamment kanak. Cela renforcerait à la fois la légitimité du droit commun, qui sortirait grandi par cet acte de lucidité et de sincérité, et celle du droit coutumier, reconnu en tant que tel. Admettre - expressément et non plus par omission - l'existence et la légitimité de chacun permettrait de les articuler sciemment. Il pourrait donc, selon des modalités à définir, être explicitement prévu que des règles coutumières trouvent à s'appliquer subsidiairement en matière environnementale.

b - La pertinence de la subsidiarité de la norme coutumière à la norme de droit commun en matière environnementale.

937. Les provinces Nord et Iles Loyauté ont déjà exprimé leur volonté, en matière environnementale, de promouvoir le principe de subsidiarité[1131].

938. Il n'est néanmoins pas arrêté si cette subsidiarité consiste à admettre que des normes coutumières, non écrites, puissent être appliquées par la Justice étatique, ou si ces normes ne peuvent prétendre à cette applicabilité qu'une fois transcrites en droit commun. La première solution aurait pour inconvénient de manque de prévisibilité du droit. Elle est déjà pourtant appliquée en droit civil, avec le concours des assesseurs coutumiers, conformément à la loi organique susmentionnée. La deuxième solution aurait pour inconvénient de risquer de dénaturer la Coutume. En effet, si de nombreuses tentatives de codification ont échoué[1132], c'est bien que l'exercice de transcription implique une perte de référentiel à la fois linguistique (puisque les juges sont rarement locuteurs des langues vernaculaires), culturel et identitaire de règles dictées par des logiques ancestrales et des réalités ancrées dans un lieu donné.

939. A ce jour, ce principe de subsidiarité n'a pas encore été appliqué comme tel. En matière environnementale, aucune affaire n'a vu plaider l'application de règles coutumières

---

[1131] L'article 110-4 du Code de l'environnement de la province Nord prévoit que « *La Province nord prend en compte l'existence de gestions spécifiques, notamment coutumières, de l'environnement, et souhaite poursuivre le travail engagé dans le but d'intégrer ces modes de gestion dans la réglementation. Celle-ci reconnaît, de plus, dans les limites qu'elle établit, des modalités de gestions spécifiques, plus contraignantes, qui pourront se superposer à la réglementation commune*. » Le préambule du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté souligne son souhait de « *reconnaître, au-delà de la règlementation nécessaire pour la protection et la préservation de l'environnement naturel dans l'intérêt général et de celui du développement durable ou la transposition du droit international ou de la Nouvelle-Calédonie, soit en cas de carence de la réglementation soit dans le cas d'une efficacité accrue, la validité des règles coutumières contribuant à la protection et à la restauration de l'environnement* ». Son article 110-11 proclame que « *La province des îles Loyauté prend en compte l'existence de modes de gestion coutumière de l'environnement et intègre ces modes de gestion dans la réglementation, dans le respect du principe de subsidiarité.* »

[1132] CAPO Marion, « Le recueil de droit coutumier Paicî-Camûkî », *La coutume Kanak dans l'Etat. Perspectives coloniales et post-coloniales sur la Nouvelle-Calédonie*, Christine DEMMER et Benoît TREPIED (dir.) *Cahier du pacifique Sud contemporain,* HS n°3, L'Harmattan, Paris, 2017.

à notre connaissance. Aucune règle de droit coutumier telle quelle, non traduite en droit commun n'a été appliquée par le juge de droit commun.

940. Aucune règle de droit commun n'a non plus traduit explicitement de règle coutumière à ce jour. Les dispositions en matière d'espèces exotiques envahissantes en province des Iles Loyauté sont innovantes néanmoins, en ce qu'elles prévoient que :

> *« Avant de procéder à la destruction ou à l'éradication d'espèces exotiques envahissantes déjà présentes sur le territoire de la province des îles Loyauté, les services de la province recherchent, en relation avec les autorités coutumières locales, d'éventuelles utilisations traditionnelles ou de personnification symbolique ou totémique au niveau d'un clan ou d'une tribu.*
> *Le cas échéant, une autorisation, fixant les modalités de gestion contrôlée, est délivrée par le président de l'Assemblée de province. Les autorités coutumières, avec l'appui des services provinciaux, sont responsables de la maîtrise de la prolifération des espèces concernées dans les limites territoriales du groupe considéré. »*[1133]

941. Il est donc non seulement explicitement prévu que des enjeux coutumiers peuvent affecter la poursuite de l'objectif de prévention d'un risque environnemental, mais aussi que les autorités coutumières peuvent assumer la responsabilité de la maîtrise de la prolifération de l'espèce considérée.

942. Plus systématiquement, si le principe de subsidiarité « *n'est rien d'autre qu'un principe d'évaluation de la capacité à mettre en œuvre partiellement une compétence par le niveau concerné* »[1134], il serait nécessaire d'éprouver cette capacité des autorités coutumières.

En premier lieu, il est important de se rappeler que les autorités coutumières, dans leur diversité, ont géré l'ensemble de la population locale jusqu'à l'arrivée des Occidentaux. Néanmoins, le choc de la colonisation a bouleversé suffisamment de paramètres pour que cette capacité soit questionnée aujourd'hui, même si elle ne devait concerner qu'une partie de la population néo-calédonienne. Cette capacité se mesurerait à l'aune de l'autorité des chefferies et conseils d'aire, mais aussi à la marge qui leur serait accordée pour prononcer des sanctions, ou pour faire valoir leur position devant un juge de droit commun. Une telle mesure méritant à elle seule suffisamment de développement pour en faire une thèse, il sera simplement postulé dans celle-ci que cette capacité peut être acquise.

943. En second lieu, on pourrait aussi souhaiter expliciter le fait que, lorsque seules des normes environnementales de droit commun (le cas échéant métissées) existent, elles s'imposeraient avec la même autorité sur l'ensemble du territoire où elles sont juridiquement valides - avec les aléas évoqués précédemment lorsqu'elles sont ineffectives faute d'acceptation sociale. Il est important, dans l'objectif d'effectivité des dispositions en faveur de la pérennité du patrimoine naturel, de souligner « *la nécessité de ne pas confondre régime juridique des terres coutumières et emprise territoriale de la compétence provinciale*. »[1135] Le recours au principe de subsidiarité ne doit pas ajouter à la confusion déjà constatée.

[1133] Article 252-5 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[1134] Vincent DE BRIANT, « La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences », *op.cit.*, p.35.
[1135] Victor DAVID, « Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit », *op.cit.*, p.334.

944. Par ailleurs, la question de la subsidiarité se poserait lorsque seule la norme coutumière encadre un comportement lié à la « nature environnante » dans le silence du droit commun sur le même objet. Il pourrait s'agir de la pêche, lorsque la coutume n'autorise que certaines pratiques de pêche dans un endroit donné ou sur une espèce donnée. Si la norme coutumière se suffit à elle-même sans recours au droit commun, on peut envisager un *statu quo*. Si les coutumiers souhaitent que, sans être intégrée au droit provincial, elle puisse être valorisée dans un autre cadre, on pourrait envisager qu'ils puissent l'invoquer au titre de la subsidiarité devant les tribunaux.

Il reviendrait alors à un instrument national, potentiellement la loi organique, d'en prévoir le cadre. Elle pourrait établir que les usages coutumiers de la nature environnante s'imposent à défaut de norme de droit portant sur le même objet. Reste à déterminer à qui et sur quel territoire.

Cette disposition concourrait à l'effectivité des normes environnementales coutumières, certes mais aussi à la cohérence et à la nature inclusive du droit de l'environnement néo-calédonien en général.

945. La question de la subsidiarité se retrouverait aussi dans le cas où deux normes de sources différentes portant sur le même objet et sur le même territoire se disputent la légitimité. Plusieurs options sont alors à négocier.

Par exemple, il pourrait être affirmé que, nonobstant l'existence de règles de droit commun, les règles coutumières touchant à la pérennité du patrimoine naturel s'imposent à tous ceux qui entendent être régis par elle. Un tel engagement pourrait se constater, de la façon la plus évidente, par le choix d'être soumis au statut personnel coutumier. Il serait aussi cohérent, néanmoins, que le fait de vivre sur terres coutumières en se pliant à certaines règles coutumières soit aussi considéré comme marqueur d'une volonté de souscrire à l'ensemble des règles coutumières, y compris celles relatives à la nature environnante.

Ce seul critère personnel ne devrait pas avoir pour dérive qu'une personne se voie contrainte en tout lieu au respect de règles coutumières portant sur la nature environnante établies dans un lieu donné, pour un lieu donné[1136]. En effet, dans une autre chefferie ou en dehors des terres coutumières, ces règles peuvent ne pas être appropriées. Il ne faut pas perdre de vue que les règles coutumières portant sur la nature environnante peuvent relever autant de l'intime ou de l'identitaire que celles portant sur les liens familiaux[1137].

946. Parallèlement, le fait de s'être engagé ponctuellement en réalisant une coutume pour être accueilli à un certain endroit à certaines fins pourrait aussi être un marqueur de volonté d'être soumis aux règles coutumières du clan hôte pour l'objet de cette coutume.

947. Indépendamment du critère personnel, on pourrait choisir de considérer que, sur terres coutumières, les règles coutumières concernant la nature environnante qui n'auraient pas pu être métissées, qui n'auraient pas pu intégrer la pyramide de Kelsen mais qui appartiendraient au réseau, seraient seules applicables. Ce choix impliquerait néanmoins de mettre en œuvre les moyens pour toute personne susceptible de traverser les terres coutumières, voire leurs zones d'influence, de connaître les règles coutumières qui lui

[1136] Voire pour une personne donnée, car les règles coutumières, dans une même chefferie, peuvent être différentes selon le clan auquel elles s'adressent.
[1137] Luen Iopué, communication personnelle.

seraient applicables. Car « *c'est la mémoire des clans qui établit la règle : il n'y a pas de livre pour ça.* »[1138]

Ce choix aurait pour avantage d'être cohérent par rapport au lieu considéré : les règles coutumières applicables seraient sans ambiguïté celles établies par les coutumiers de la chefferie considérée pour la nature l'environnant. Il n'y aurait pas non à se prononcer sur la volonté de la personne de se soumettre ou non à la coutume.

948. Une autre option combinerait les deux premières : les règles coutumières environnementales ne seraient applicables que sur terres coutumières et aux personnes réputées avoir accepté l'autorité de la coutume. Les autres se verraient imposer les dispositions de droit commun. Certes, nul n'est censé ignorer la loi. Il semble opportun néanmoins de mettre aussi en œuvre les moyens nécessaires pour que les dispositions environnementales de droit commun soient connues aussi bien sur les terres coutumières que sur les terres de droit commun.

949. Quelle que soit la subsidiarité qui serait mise en œuvre, il semble délicat de s'émanciper complètement du « *modèle classique d'un juge maître de la coutume, faisant le tri entre bonnes et mauvaises coutumes, choisissant ou croyant choisir parmi les pratiques sociales celles qui lui paraissent dignes d'être juridicisées*. »[1139] En effet, un inventaire *a priori* des règles coutumières relatives à la nature environnante ne saurait être dressé sans les dénaturer.

950. La réflexion autour du principe de subsidiarité de la norme coutumière à la norme de droit commun en matière environnementale et de sa mise en œuvre prêterait à de nombreux débats. Elle n'en est pas moins indispensable pour assurer, à terme, la lisibilité et l'articulation de deux types de normes qui tendent aujourd'hui mutuellement à se nier voire à se nuire. La cohérence et l'effectivité de l'ordre juridique en faveur de la pérennité du patrimoine naturel s'en verrait grandie. Les autorités auteurs de droit commun et porte-parole de droit coutumier assiérait chacune sa légitimité et sa crédibilité en reconnaissant l'autre et en admettant ses propres limites.

951. L'effectivité recherchée doit mener au développement durable, c'est-à-dire à une pondération des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Assumer la spécificité des divers contextes néo-calédoniens doit amener à accepter la légitimité d'exigences différentes que celle que chaque autorité aurait souhaité imposer.

952. Dans des périodes où les moyens viennent à manquer, le plus grand pragmatisme est de rigueur. Un arbitrage doit être fait entre postures de principe et illusions d'un côté et effectivité de l'autre. Même si l'objectif premier du droit de l'environnement était la préservation du patrimoine naturel indépendamment de toute dimension humaine, il semble bien plus rationnel de soutenir l'applicabilité d'une règle tierce mais qui fait autorité plutôt que de renoncer à tout moyen de contrôle social environnemental sur un périmètre donné.

[1138] Luen Iopué, communication personnelle.

[1139] Yerri URBAN, « Coutume et citoyenneté, des colonies aux collectivités d'outre-mer », *Ethnologie française*, 2018/1, n°169, pp.27-36.

Conclusions du chapitre

953. Si le droit de l'environnement doit se réinventer pour être effectif et atteindre réellement les objectifs qu'il s'assigne, le défi est particulier en Nouvelle-Calédonie. Le développement durable, équilibre précaire partout sur la planète, doit ici pondérer les enjeux écologiques particulièrement aigus dans un hot spot mondial de biodiversité, les enjeux économiques d'un système qui a longtemps cru au « tout nickel » et les enjeux humains d'une société divisée à la poursuite de son destin commun.

> *« La crise écologique est d'abord morale et philosophique. Faire des choix suppose l'intelligence de la situation. Cette intelligence-là doit être mobile, refuser les dogmes, accepter l'inattendu, mais reposer sur une simple observation, une critique modeste, une recherche ouverte, à partir de données objectives, sans cesse remise en cause, en cessant de croire qu'il y a aujourd'hui plus d'absolu et de vérité, de lois et de certitude que cinq siècles auparavant. »*[1140]

954. L'architecture juridique environnementale serait stabilisée par des fondations solides, qui pourraient reposer sur une position commune éclairant les choix politiques et juridiques à venir. Les élites locales, issues des suffrages et de la coutume, doivent réussir à s'entendre sur un cap, quel qu'il soit, quant à la pérennité du patrimoine naturel néo-calédonien.

955. Parallèlement, l'ordre juridique environnemental doit concilier les enjeux écologiques et coutumiers, quitte à s'émanciper du modèle pyramidal au profit d'un modèle en réseau, pour garantir un ordre public environnemental lisible. Être inclusif serait un pas vers une meilleure effectivité, sur les terres coutumières mais aussi au-delà.

956. En cas d'échec du métissage de la norme, les divergences irréconciliables ne doivent en effet pas être niées : « *intégrer ne pourrait-il pas signifier concilier le conciliable, tout en permettant à chacun de garder ses propres règles lorsque les conceptions de chacun sont par trop éloignées ?* »[1141]

Resterait ainsi à explorer la possibilité, pour les collectivités, de renoncer explicitement à imposer des normes manifestement incompatibles avec les usages et aspirations propres à certains espaces, notamment coutumiers. A ce jour, ces renoncements sont implicites mais bel et bien réels. Si d'autres normes que le droit commun pouvaient garantir la canalisation des comportements vis-à-vis de la nature environnante, ne serait-il pas dommage de les nier ? Il se dit d'ailleurs que « *Le succès du pluralisme juridique est assuré, l'organisation étatique butant sans cesse sur la résistance de fait des communautés locales et ne trouvant d'autre issue que de les reconnaître*. » [1142]

957. Toutes ces considérations propres à la société néo-calédonienne ne doivent pas occulter le défi de l'information et de la participation du public, posé plus globalement au droit de l'environnement.

[1140] Thierry TUOT, « Obéir/désobéir et l'environnement », *op.cit.*, p.128.

[1141] Victor DAVID, « Réflexions sur l'intégration de la coutume autochtone dans l'élaboration de la norme à partir du cas de la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.205.

[1142] Pascale DEUMIER, « La coutume kanake, le pluralisme des sources et le pluralisme des ordres juridiques », *Dalloz.fr | Revue Trimestrielle de Droit Civ.*, 2006, p.516.

Conclusion du titre

958. Améliorer l'effectivité du droit de l'environnement en misant non seulement sur sa pertinence écologique mais aussi sur son adéquation avec les positions de son public impose

> *« la réduction de la distance entre la démocratie en tant que principe idéal et la démocratie en tant que pratique quotidienne. Pour y parvenir, il faut élaborer de nouvelles règles et de nouvelles procédures. »*[1143]

959. En Nouvelle-Calédonie, il est important de considérer à la fois ce qui fait l'objet de nombreuses réflexions en droit national, la participation du public, et des considérations moins communes en droit national, qui tiennent au caractère pluriel, voire divisé, de la société locale. Ouvrir la légitimité de concourir à l'élaboration d'un droit dont la contribution à la pérennité du patrimoine naturel est mesurée et choisie est certes un chantier juridique important. Il semble cependant qu'on puisse transposer à la Nouvelle-Calédonie le constat de Corinne Lepage :

> *« La difficulté réelle […] tient en un mot : l'état d'esprit. Tant qu'il n'y aura pas un véritable changement dans l'état d'esprit qui préside aux procédures dites de participation, rien ne changera. En effet, la question n'est pas celle des textes, elle est celle de leurs conditions d'application. »*[1144]

Toute initiative vers une structuration juridique ouverte à de nouvelles légitimités doit être réellement le reflet d'un projet de société, faute de quoi elle n'accoucherait que d'un « *gadget* » [1145] générateur de frustrations pour l'administration comme pour le public.

960. A l'inverse, profiter des expériences déjà menées pour proposer de nouvelles bases à la construction du droit de l'environnement local permettrait d'améliorer significativement la qualité des décisions prises. Ces nouvelles bases seraient d'une part une définition partagée du patrimoine naturel commun et de l'ambition néo-calédonienne quant à son devenir. Ce pourraient aussi être une information plus transparente du public et son association lisible, sincère et judicieuse aux décisions publiques ayant une incidence environnementale. Ce pourrait en outre être une association plus étroite des responsables coutumiers, en tant que détenteurs d'une légitimité spécifique au pays et que porte-voix de l'identité kanak dont l'accord de Nouméa souligne à la fois le lien à la terre et la place fondamentale dans la société néo-calédonienne. Ce pourrait enfin être la reconnaissance d'une structure juridique en réseau, où le droit coutumier contribuerait explicitement à la poursuite des objectifs partagés du pays en matière pérennité du patrimoine naturel.

961. S'inscrire dans une perspective globale de bonne gouvernance environnementale locale pourrait stimuler une sorte de syncrétisme juridique qui ferait se rejoindre, dans le droit et dans les comportements, les exigences écologiques et la capacité sociale à les intégrer.

[1143] Giovanni BUSINO, « BOBBIO NORBERTO (1909-2004) ». In Universalis éducation [en ligne]. Encyclopædia Universalis, consulté le 1 juin 2017. Disponible sur http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/norberto-bobbio/.

[1144] Corinne LEPAGE, « La participation du public aux prises de décision : une mutation incontournable », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2016, n° 81, pp.61-64.

[1145] *Ibid*.

Conclusion de la partie

962. S'émanciper de la conviction que seules la Nouvelle-Calédonie ou les provinces peuvent, exclusivement et isolément, faire œuvre légitime en matière de pérennité du patrimoine naturel ferait émerger un droit de l'environnement plus cohérent, plus adapté aux réalités locales, plus mûr et mieux reçu.

> *« En Nouvelle-Calédonie, d'aucuns ont parlé d'un droit en construction. Il est paradoxalement un droit de la déconstruction. Déconstruction des mentalités. Déconstruction des fausses idoles. Déconstruction des certitudes axiologiques »*[1146].

963. En effet, le défi est multiple pour ce qui a trait à la structuration de l'élaboration du droit de l'environnement local.

Il s'agit en premier lieu de pouvoir fonder une politique environnementale sur une perception et une ambition explicites et partagées quant au patrimoine naturel. Cela implique de susciter et d'entretenir un dialogue nourri entre tous les décisionnaires : Nouvelle-Calédonie, provinces et coutumiers.

Il est aussi important de rendre enfin poreux les silos dans lesquels le droit local saucissonne l'environnement. Admettre sa transversalité stimulerait une politique environnementale assumée et cohérente à l'échelle du pays.

Repenser l'exclusivité de la légitimité de la démocratie représentative à façonner les décisions publiques ayant une incidence environnementale permettrait que le droit de l'environnement soit réellement ancré dans la réalité. La légitimité coutumière et celle du public, qui dans sa diversité vivra ces décisions, doivent pouvoir contribuer à les façonner.

Relever ce défi permettrait de disposer d'un droit plus effectif en ce qu'il serait plus mature, puisque les écueils et leurs solutions auront été identifiés plus largement en amont, plus approprié à la réalité humaine qu'il entend affecter et mieux connu et accueilli par ses divers destinataires.

[1146] Ornella SEIGNEURY, « Lois du pays, droits fondamentaux et unité de l'Etat », in Carine DAVID (dir.) *Quinze ans de loi du pays en Nouvelle-Calédonie. Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2017, p.305

Partie II - Vers une architecture pénale incitant au respect des normes environnementales locales

« *Polluer c'est aussi porter atteinte à la liberté. Écoutez, si je fume devant vous, je vous fais respirer quelque chose ; donc l'atmosphère est à moi et pas à vous. Vous subissez mon appropriation de l'atmosphère. Il y a là des questions générales très simples. On peut porter atteinte à la liberté de certains pour en faire bénéficier le bien commun*. »

Michel Serres[1147]

964. Cohérence, maturité et adaptation aux réalités locales ne seraient pas les seuls atours dont devrait se parer le droit de l'environnement néo-calédonien pour s'imposer concrètement comme modèle social. En effet, la prescription juridique ne fait sens que lorsque le comportement escompté n'est pas spontané pour l'ensemble de ses destinataires. Quels que soient les efforts engagés pour asseoir la légitimité, la crédibilité et la pertinence de la norme, il est donc inhérent à son existence que certains administrés renâclent à adopter les comportements qu'elle prescrit. Il s'impose donc -et c'est d'ailleurs la valeur ajoutée du droit face aux autres leviers de contrôle social- de prévoir de sanctionner le non-respect des dispositions environnementales locales. Ceci dissuaderait les infractions ainsi que leurs réitérations.

965. En matière environnementale, la perspective de sanctions saurait alors convaincre ceux qui n'auraient pas été persuadés par le bien-fondé démocratique ou écologique de la norme de se plier aux comportements qu'elle promeut, « *ceux qui rejettent [ces] règles et ne s'y intéressent que quand et parce qu'ils jugent que des conséquences désagréables risquent d'accompagner leur transgression*. »[1148]

966. Certes, « *il est quasiment impossible de déterminer avec précision le motif unique et commun qui pousserait tous les individus à se conformer aux normes juridiques, mais […] l'attitude de certains délinquants qui les violent sciemment [remet] en cause le rôle dissuasif de la sanction et [tend] à en nuancer la portée.* » [1149] Néanmoins, « *la littérature juridique assimile souvent les notions d'effectivité et de sanction, exprimant ainsi l'idée qu'une norme est effective lorsqu'elle est sanctionnée, réprimée. La répression, et plus largement la sanction, est en effet de nature à favoriser l'effectivité de la norme.* »[1150]

967. Il est donc postulé qu'une norme est plus effective lorsqu'elle est assortie de modalités de contrôle et de sanctions adéquates et connues. Ce postulat est étayé par la confrontation au réel : « *l'existence d'une règle devrait être efficace directement, sans qu'il soit nécessaire de la sanctionner. Cependant, l'expérience prouve qu'il est généralement nécessaire*

[1147] Michel SERRES, « Le droit peut sauver la nature », *Pouvoirs,* 2008/4, n° 127, pp.5-12.
[1148] Herbert L.A. HART, *Le concept de droit*, 2e éd., Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2005, p.110.
[1149] Alain LAQUIEZE, « Sanction », in *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy, PUF, Paris, 2003.
[1150] Julien BETAILLE, « Répression et effectivité de la norme environnementale », *Revue Juridique de l'Environnement,* 2014, HS01, Volume 39, pp.47-59.

d'assortir une règle de la possibilité d'une répression pour qu'elle soit respectée. »[1151] Localement aussi, la contribution de la sanction à l'effectivité de la norme environnementale est illustrée par le fait que la plupart des auteurs d'infractions environnementales ayant fait l'objet d'une sanction ont annoncé renoncer à des comportements frauduleux[1152].

968. La doctrine identifie parfois trois catégories de sanctions contribuant à l'effectivité des normes[1153]. Ce sont la répression, en réponse au non-respect d'une norme primaire, l'indemnisation du dommage causé et la nullité de la norme qui serait contraire à la norme supérieure. Ici, c'est exclusivement la réponse au non-respect d'une norme primaire qui est étudiée. Toutefois, cette réponse inclut l'ensemble des sanctions administratives et pénales, dans toutes les fonctions qu'elles peuvent assumer : prévention, réparation, rétribution ou pédagogie[1154].

La responsabilité civile environnementale constitue en soi un pan du droit qui contribuera significativement à la pérennité du patrimoine naturel[1155]. Néanmoins, son effectivité ne se conçoit pas de la même façon que celle des dispositions incriminant des comportements précis vis-à-vis du patrimoine naturel. La réparation met en jeu des mécanismes étrangers aux collectivités néo-calédoniennes lorsqu'elles cherchent à renforcer l'effectivité de leurs normes primaires environnementales.

En outre, l'étude est centrée ici sur les spécificités néo-calédoniennes. Or, la sanction de la norme environnementale illégale ou irrégulière n'est pas si singulière ici par rapport au droit national. De surcroît, les recours contentieux quant à la validité juridique du corpus juridique environnemental local, à ce jour, ne sont pas un obstacle significatif à l'effectivité des normes primaires locales en faveur de la pérennité du patrimoine naturel.

Plus originalement en droit français, la Nouvelle-Calédonie et les provinces peuvent disposer en matière pénale, dans les empreintes des infractions déterminées au niveau national et des sanctions dont elles sont assorties. Le dispositif de sanctions élaboré localement doit cependant réussir la gageure de céder au principe d'égalité tout en étant adapté au contexte et aux enjeux locaux[1156].

Aussi, bien que la loi organique affirme le rôle normatif exclusif de l'Etat en matière de procédure pénale et de procédure administrative contentieuse[1157], il est pertinent de

---

[1151] Marie-Anne COHENDET, « Le droit répressif, quelles valeurs, quelles frontières ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2014, HS01, Volume 39, pp.5-32.

[1152] Lors d'échanges informels à la sortie d'audiences au tribunal d'Instance de Nouméa avec divers braconniers de roussettes ou de produits de la mer qui venaient d'être jugés, entre 2011 et 2014.

[1153] Julien BETAILLE, « Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement », *op.cit*. p.168.

[1154] Michel VAN DE KERCHOVE, « Les fonctions de la sanction pénale », *Informations sociales*, 2005/7, n° 127, pp.22-31.

[1155] La responsabilité civile environnementale (liée ou non à la commission d'une infraction) que pourrait encadrer une loi du pays fait l'objet d'une thèse parallèle, par Margot Uzan, sous la direction de Carine David.

[1156] De façon très générale, d'ailleurs, le constat a déjà été fait que « *si la question de l'effectivité des normes juridiques est susceptible d'affecter l'ensemble des droits fondamentaux, elle peut directement compromettre la réalisation du principe d'égalité devant la loi, puisque des différences de traitement peuvent résulter d'une application hétérogène de la loi selon les territoires et les personnes considérées.* » (Julien BETAILLE, « Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement », *op.cit.* p.11).

[1157] En vertu du point 2° du I de l'article 21 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

s'intéresser aux spécificités locales en matière de contrôle du respect des dispositions locales.

969. Or, effet collatéral de la rencontre de la volonté de garantir l'égalité des citoyens devant la loi et de celle de permettre une adaptation du droit local de l'environnement aux réalités juridiques, humaines et écologiques, on constate localement comme en Polynésie Française « *un antagonisme entre une compétence environnementale [locale] et une compétence pénale retenue par l'Etat* »[1158]. Cet antagonisme fait naturellement obstacle à une architecture répressive locale sur-mesure, permettant de prévenir des atteintes au patrimoine naturel causées par les infractions environnementales ou leurs récidives, voire de les réparer [1159]. L'enjeu est, dans le contexte spécifique de la Nouvelle-Calédonie, de composer avec les exigences posées par la hiérarchie des normes et les différentes perceptions de l'environnement, y compris coutumières.

970. A un moment charnière de la vie politique en Nouvelle-Calédonie et de la pérennité du patrimoine naturel dans le monde, il est donc opportun de faire le point sur les modalités actuelles de détermination des infractions environnementales en droit néo-calédonien (Titre 1). Il est aussi intéressant d'envisager les sanctions les plus à-même de concourir à un meilleur respect des dispositions environnementales ainsi que des éléments concourant à leur bonne mise en œuvre (Titre 2).

[1158] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *Revue Juridique de l'Environnement,* 2011, n° 2, pp.227-47.

[1159] La réparation est entendue ici parmi les fonctions possibles de la peine et non pas en tant que résultat de la mise en jeu de la responsabilité civile.

Titre 1 - L'infraction en matière environnementale : une compétence locale contrainte par le droit national

« *Il est essentiel que les peines aient de l'harmonie entre elles, parce qu'il est essentiel que l'on évite plutôt un grand crime qu'un moindre ; ce qui attaque plus la société, que ce qui la choque moins.* »

MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, VI, 16.

971. Une incrimination est « *une interdiction sous la menace d'une peine.* [Or,] *on n'incrimine pas un comportement n'importe comment. Incriminer un ou plusieurs faits humains est, effectivement, un acte politique et juridique à la fois. D'une part, cela implique de faire des choix, par lesquels telle ou telle valeur sociale – vie humaine, propriété, probité des agents publics, etc. – va justifier que, pour sa préservation, les libertés individuelles soient restreintes ; d'autre part, cela implique que ces restrictions imposées à l'exercice des libertés individuelles, nécessairement exceptionnelles dans une société où la liberté est et demeure le principe, soient, tant dans leur forme que dans leur contenu, réduites à leur portion congrue* »[1160].

972. Localement, la loi organique permet à la Nouvelle–Calédonie et aux provinces, y compris en matière environnementale, d'assortir de peines toutes les infractions qu'elles édictent dans leurs domaines de compétence respectifs.

La loi organique associe le pouvoir de prévoir des sanctions à celui de disposer dans son champ de compétence, sans que des réserves ne soient émises pour aucun domaine. Les provinces, bien que ne disposant que qu'un strict pouvoir réglementaire, et la Nouvelle-Calédonie, qui dispose en outre d'un pouvoir législatif, peuvent donc également prévoir des sanctions -pénales ou administratives. Même, elles peuvent, sous réserve d'une homologation par la loi, établir des peines d'emprisonnement *« qui respectent la classification des délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République*. »[1161]

973. Malgré cette souplesse formelle, le droit local de l'environnement porte plusieurs marques du droit de l'environnement national. Ces traces sont à la fois un nombril, marque naturelle de la filiation avec le droit national et des garanties qu'il offre en matière de libertés fondamentales, et une cicatrice parfois handicapante pour ce qui a trait à la cohérence et à la pertinence des dispositions locales.

974. En effet, si les sanctions administratives peuvent être établies sans devoir imiter le modèle national, les sanctions pénales prévues doivent respecter « *la classification des*

[1160] Guillaume BEAUSSONIE, « Infraction », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2018, https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000173/2018-04/PLAN/0076&ctxt=0_YSR0MT1pbmZyYWN0aW9uwqd4JHNmPXNpbXBsZS1zZWFyY2g=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTLCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT3Cp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3RlRGVSZXN1bHRhdFVycw==.

[1161] Articles 87 et 157 de la loi organique susmentionnée.

contraventions et délits et [ne pas excéder] le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. »[1162] Cette bride, si elle permet d'éviter des atteintes aux droits et libertés fondamentales et au principe d'égalité des citoyens devant la loi, hypothèque l'adéquation au contexte local des infractions environnementales et des sanctions pénales dont elles sont assorties. Or, les provinces et la Nouvelle-Calédonie fournissent l'essentiel du droit de l'environnement applicable dans l'archipel.

975. Dans la perspective de contribuer à en améliorer l'effectivité, il est donc envisagé de constater en premier lieu le contexte juridique dans lequel sont déterminées les infractions environnementales locales. Ce pallier est fondamental en ce que déterminer une infraction revient à promouvoir certains comportements et à en bannir d'autres. Le contexte humain et écologique sur lequel le droit doit exercer une influence devrait pouvoir être pleinement pris en considération (Chapitre 1). Une fois l'incrimination établie, se pose la question de la sanction dont elle peut être assortie. Le contexte juridique applicable aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie lorsqu'elles prévoient des sanctions et leur usage en la matière seront donc clarifiés (Chapitre 2).

[1162] Articles 86 et 157 de la loi organique susmentionnée.

Chapitre 1 - **L'incrimination environnementale locale : une compétence locale finalement peu émancipée**

976. En Nouvelle-Calédonie comme dans le reste de la République Française, les droits et libertés fondamentaux sont protégés par la Convention Européenne des Droits de l'Homme et par la Constitution. En particulier, « *la Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société*. »[1163] Le principe de nécessité des prescriptions environnementales édictées par les administrations compétentes est donc ici aussi pleinement applicable. La canalisation des comportements par l'administration doit permettre un savant équilibre entre le bénéfice escompté pour la « Société », en l'occurrence pour son patrimoine naturel tel que défini en introduction, et l'atteinte portée aux libertés individuelles.

De ce fait, chaque restriction que les dispositions, y compris, environnementales infligent aux libertés individuelles doit pouvoir être justifiée. D'ailleurs, dans toutes les dispositions relevant de la compétence environnementale de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces, ces justifications sont étayées[1164]. Elles peuvent être trouvées soit dans les rapports de présentation des textes adoptés, soit dans les débats en séance[1165]. L'objet est d'empêcher les comportements réputés nocifs pour le patrimoine naturel.

977. Or, « *comme pour les autres disciplines juridiques, l'effectivité du droit de l'environnement repose en partie sur l'organisation du système répressif*. »[1166]

La caractérisation des infractions environnementales se situe au croisement des compétences environnementales et pénales. La loi organique prévoit que le « *droit pénal, sous réserve des dispositions prévues aux articles 86, 87, 88 et au deuxième alinéa de l'article 157* »[1167], relève de la compétence de l'Etat. Or, en ce qui concerne la stricte prescription du comportement, c'est la compétence environnementale -par défaut ou relevant d'une attribution explicite comme les mines, l'eau, le commerce, la fiscalité ou autre- qui est mobilisée.

Comme développé dans la partie précédente, l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces ou plus marginalement les communes exercent leurs compétences environnementales, issues des articles 20, 21 III et 22 de la loi organique et de l'article L131-2 du Code des

---

[1163] Article 5 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, à valeur constitutionnelle.

[1164] Souvent, les justifications de la nécessité environnementales sont fournies en anticipation des récriminations des porteurs de projets économiques.

[1165] Les rapports « sur les affaires qui doivent être soumises » au Congrès ou aux assemblées sont une exigence légale pour ce qui concerne les lois du pays et autres délibérations du Congrès (Article 76 de la loi organique susmentionnée) et des Assemblées de province (Article 169 de la loi organique susmentionnée) et un usage pour ce qui concerne les textes de valeur règlementaire. Pour les dispositions débattues au Congrès, l'exigence de publicité des séances du Congrès (Article 67 de la loi organique susmentionnée) est soulignée par celle de publiée l'intégralité des débats au *journal Officiel* de la Nouvelle-Calédonie (Article 77 de la loi organique susmentionnée).

[1166] Annie BEZIZ-AYACHE, « Environnement », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale* , Dalloz, 2018, https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000128/2018-01/PLAN016&ctxt=0_YSR0MT1pbmZyYWN0aW9uwqd4JHNmPXNpbXBsZS1zZWFyY2g=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl.

[1167] Point 5° du II de l'article 21 de la loi organique susmentionnée.

communes de la Nouvelle-Calédonie, de façon hétérogène. Les dispositions relatives au patrimoine naturel relèvent en effet des choix propres à chaque collectivité. Cette hétérogénéité résulte des approches et du contexte spécifiques à chacune.

978. Il est donc opportun de chercher à établir si la compétence environnementale des provinces et de la Nouvelle-Calédonie est davantage une contrainte vers la mise en place d'un cadre juridique permettant la pérennité du patrimoine naturel ou une liberté totale accordée pour disposer, en ce qui concerne ce patrimoine, en fonction des différentes sollicitations et des différentes opportunités (Section 1). Il est aussi important de comprendre quels peuvent être les obstacles à l'adoption de dispositions réellement adaptées au contexte local et comment (Section 2).

Section 1 - **L'exercice de la compétence environnementale locale : entre obligation éthique, obligation juridique et principe de libre administration**

979. Chaque province dispose en matière environnementale sans obligation de symétrie avec les autres. Aussi, la Nouvelle-Calédonie prescrit des comportements, en matière environnementale, sans nécessairement se concerter avec les provinces pour s'assurer de la cohérence de leurs décisions[1168]. Pour une thématique telle que la pérennité du patrimoine naturel, le principe de libre administration des collectivités devrait néanmoins être passé au filtre de leur responsabilité éthique voire juridique vis-à-vis de leurs administrés.

980. Le fait d'être attributaire de compétences environnementales pourrait alors valoir responsabilité d'établir le cadre juridique à même de pérenniser le patrimoine naturel, en luttant notamment contre le réchauffement climatique ou l'érosion de la biodiversité (§ 1). Par ailleurs, chacune des provinces, disposant théoriquement de la même compétence matérielle sur des territoires différents, a élaboré son propre corpus juridique : elles exercent pleinement leur liberté d'administration. En dehors de leur volonté de respecter une certaine « logique pays », qui amène certaines similitudes, aucune contrainte tierce ne leur impose les domaines qu'elles entendent encadrer. Pourtant, lorsqu'elles décident de canaliser des comportements vis-à-vis du patrimoine naturel, elles peinent parfois à disposer de façon réellement spécifique à leurs réalités propres (§ 2).

§ 1 - Un devoir d'adopter des règles en faveur de la pérennité du patrimoine naturel

981. Poser un cadre juridique favorisant la pérennité du patrimoine naturel est longtemps apparu comme facultatif. Désormais, cela devient plus impérieux. Entre obligation éthique et juridique, cependant, la question se pose en droit national mais aussi en Nouvelle-Calédonie (A). Le recours intenté récemment au niveau national soulève divers arguments dont certains pourraient inspirer des recours locaux (B).

A - La responsabilité croissante des pouvoirs publics en matière de pérennité du patrimoine naturel

982. A l'échelle globale, Etats et collectivités sont pris à partie pour leurs carences fautives dans la protection juridique de l'environnement. De nombreux arguments pourraient nourrir

[1168] La situation est particulièrement criante en ce qui concerne la pollution des eaux douces, encadrées par un texte obsolète par la Nouvelle-Calédonie, évitée par la province Sud et encadrée récemment par la province Nord. Les apports de la Politique de l'Eau Partagée sont très attendus en la matière.

les réflexions localement (1). Pour autant, tous ceux invoqués dans le recours national ne sont pas opérants en Nouvelle-Calédonie (2).

1 - Les évolutions doctrinales et jurisprudentielles globales quant à une obligation de fournir un cadre juridique environnemental

983. La responsabilité des personnes publiques en ce qui concerne l'environnement est une question dont l'entendement a largement évolué. A la fin des années nonante, on y réfléchissait encore principalement au vu du dommage causé aux porteurs de projets, dont les activités seraient empêchées :

> *«* Le droit de l'environnement […] prévoit la possibilité de mettre en cause la responsabilité de personnes publiques ou privées, morales ou physiques. Cette responsabilité peut être, pour simplifier, une responsabilité civile, pénale ou une responsabilité administrative, pour faute ou sans faute. […]. [Rejoignant] l'hypothèse où nul ne peut bénéficier de la responsabilité du fait des lois si son activité est nuisible, ou considérée comme telle (voir par exemple, CE, 6 janvier 1956, Manufacture française d'armes et de cycles, Rec., p.3), [le Conseil d'Etat était hostile] à l'égard du principe d'une responsabilité du fait de législations environnementales. *»*[1169]

En effet, cela reviendrait à condamner l'Etat à indemniser des coûts écologiques dont l'externalisation devient interdite (perte de biodiversité pour le cas d'un taxidermiste par exemple[1170]). Cela n'exclut pas toutefois que l'Etat compense les pertes liées aux dégâts, notamment agricoles, « conséquence impromptue »[1171] de la législation quant aux espèces protégées par exemple[1172].

984. Ces considérations semblent néanmoins aujourd'hui, globalement, de second plan. La question centrale de la responsabilité de l'Etat - et des collectivités - en matière environnementale relèverait désormais du maintien du patrimoine naturel au bénéfice de l'ensemble de la population actuelle et des générations futures, notamment en ce qui concerne la lutte contre le changement climatique. Légiférer et réglementer en ce sens devrait être devenu nécessité impérieuse depuis l'adossement à la Constitution de la Charte de l'environnement. Son article 1er dispose en effet que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

985. La responsabilité des personnes publiques, lorsqu'on parle d'environnement, ne se joue plus vis-à-vis des seuls opérateurs économiques qui auraient à internaliser leurs coûts mais vis-à-vis de l'ensemble des bénéficiaires du patrimoine naturel qui aspirerait à en garder le bénéfice.

986. A l'heure, dans divers points du globe, de la mise en jeu de la responsabilité de nombreux Etats devant les tribunaux du fait de leur manque de réaction face au

---

[1169] François GOLIARD, « Législation environnementale et responsabilité de l'Etat », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1998, nº 2, pp.187-98, https://doi.org/10.3406/rjenv.1998.3515.
[1170] CE, 5/3 SSR, 14 décembre 1984, req. n°47148, *Rouillon*, *Rec.* p.423.
[1171] GOLIARD, « Législation environnementale et responsabilité de l'Etat », *op.cit*.
[1172] CAA Lyon, 1er février 1994, *Plan*.

réchauffement climatique[1173], il devient inéluctable que soit reconnue l'obligation d'entités de droit international et interne à contenir le désastre amorcé.

Exemple récent, parmi d'autres, la décision de la Cour Suprême de Justice de Colombie du 5 avril 2018 « *fait injonction aux pouvoirs publics – dans un délai de quatre mois – d'instaurer un plan d'action à court/moyen/long terme pour lutter contre la déforestation de l'Amazonie colombienne. De même est-il ordonné à la présidence de la République d'instituer – dans un délai de cinq mois – un « pacte intergénérationnel » (PIVAC) pour réduire « à zéro » la déforestation et les émissions de gaz à effet de serre.[…] la Cour suprême donne à l'État une leçon d'ordre public, lui explique ses responsabilités et ses obligations à l'aune d'une déclinaison duale : il existe un « ordre public écologique mondial » (tiré du droit international) et un « ordre public écologique national » (tiré de la Constitution verte de 1991) qui obligent l'État (de droit, social et environnemental).* »[1174]

987. Au-delà de la question, désormais entre les mains des juges nationaux, de la responsabilité de l'Etat en matière de lutte contre le réchauffement climatique[1175], se pose donc celle de l'obligation, pour les provinces et la Nouvelle-Calédonie, d'établir le cadre juridique propre à favoriser la protection du patrimoine naturel. Nous l'avions défini précédemment comme « *une entité vitale,*

- *dont la nécessité pour l'Humanité a été reconnue au point d'être proclamé « patrimoine » en droit calédonien, en droit national et en droit international, dont les politiques publiques commencent à être comptables ;*
- *modelée par la Nature mais aussi par l'Homme, plus ou moins sciemment du fait par exemple de l'agriculture, de l'urbanisation, de la mine, de pollutions incidentes ou accidentelles des sols, des eaux dulçaquicoles, de l'atmosphère…*
- *oscillant entre l' « avoir » et l'« être » ;*
- *transgénérationnelle, appelant une éthique, une solidarité dans le temps et dans l'espace du fait notamment de la non-reproductivité du capital naturel*. »[1176]

En ces termes, il est délicat de considérer qu'il n'a pas sa place parmi les intérêts que doit naturellement protéger l'ordre public.

988. En outre, en ce sens,

> *« le Conseil constitutionnel interprète les articles 1er à 4 [de la Charte de l'environnement] au vu de la compétence dont dispose le législateur pour définir et préciser les règles relatives à la responsabilité de chacun en raison de la contrainte*

[1173] « *En mars 2017, un rapport publié par le Programme des Nations unies pour l'environnement a recensé 894 actions judiciaires en cours, liées au climat, dont 667 aux Etats-Unis. Cet état des lieux répertorie également 119 recours dans l'Union européenne – dont 49 au Royaume-Uni –, et 102 dans la zone Asie-Pacifique – dont 80 en Australie –, mais seulement un en Amérique latine et deux en Afrique*. » (Patricia JOLLY, « Les contentieux climatiques se multiplient dans le monde », *Le Monde.fr*, 6 mars 2018, https://www.lemonde.fr/climat/article/2018/03/06/les-contentieux-climatiques-se-multiplient-dans-le-monde_5266294_1652612.html.

[1174] Franck LAFFAILLE, « Le juge, l'humain et l'Amazonie. Le constitutionnalisme écocentrique de la Cour Suprême de Colombie, 5 avril 2018 », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2018/3, Volume 43, pp.549-63.

[1175] Une action est en cours actuellement contre l'Etat français, portée par quatre associations : Notre affaire à tous, la Fondation pour la nature et pour l'Homme, Greenpeace France et Oxfam France.

[1176] Selon la définition proposée en introduction.

qu'exercent les dispositions de la Charte. […] Les articles 1er et 2 de la Charte consacrent, selon le Conseil, des droits et des devoirs opposables tant aux personnes privées qu'aux autorités administratives si bien que chacun est tenu d'une obligation générale de vigilance environnementale. […] L'imprécision dont fait état le Conseil n'est donc pas un obstacle incontournable à l'effectivité de ces droits et devoirs, même si celle-ci est garantie de manière indirecte. L'obligation de vigilance environnementale apparaît donc comme le produit d'une interprétation créatrice résultant d'un raisonnement proche de celui que la CEDH met en œuvre depuis son arrêt Airey c/ Irlande *(CEDH, 9 octobre 1979, Airey c/Irlande, série A, n° 32), c'est-à-dire la technique des obligations positives »*[1177].

989. Au-delà de la responsabilité éthique, c'est donc bien la responsabilité juridique des administrations compétentes en la matière qui appelle des éclaircissements.

990. Au niveau national, une action est justement en cours pour faire reconnaître la carence fautive de l'Etat en matière environnementale[1178]. Rien ne permet encore de présager de ses suites, bien que leurs arguments soient tout à fait à même de convaincre les juges. Si, d'aventure, la responsabilité de l'Etat était reconnue en cas de carence fautive en la matière, la question de la possible translation d'une responsabilité du même fait en Nouvelle-Calédonie se poserait avec acuité.

2 - Les arguments développés au niveau national qui soulignent localement la responsabilité des pouvoirs publics quant à la pérennité du patrimoine naturel

991. Parmi les arguments développés par les requérants au niveau national dans la demande préalable indemnitaire remise à l'Etat le 18 décembre 2018[1179], certains trouveraient écho localement. Si le recours national porte l'accent sur le réchauffement climatique, ils pourraient d'ailleurs être extrapolés à l'érosion de la biodiversité.

992. Si les juges se montraient réceptifs aux arguments des requérants, il pourrait être porté une attention plus poussée à la question de la responsabilité locale des collectivités, non seulement en ce qui concerne la lutte contre le réchauffement climatique mais aussi de façon générale pour le maintien du patrimoine naturel.

993. Le parti pris est ici de se positionner non pas sur la pertinence de l'argumentaire développé à l'encontre de l'Etat français mais sur son extrapolation possible à la Nouvelle-Calédonie. Si certains arguments recevaient un accueil favorable auprès des juges nationaux dans le cadre du « recours du siècle », notamment ceux tirés de la convention européenne des droits de l'Homme (a) et du bloc constitutionnel (b), il est possible qu'ils aient les mêmes conséquences en cas de recours plus ciblé au cadre local.

[1177] Brice CROTTET, « Le Conseil constitutionnel et l'obligation de vigilance environnementale », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2012, Volume 90, nº 2, pp.239-267.

[1178] L'ensemble des pièces produites par les requérants est disponible sous https://laffairedusiecle.net/laffaire/ .

[1179] Disponible sous https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2018/12/2018-12-17-Demande-pr%C3%A9alable.pdf.

a - Les obligations déduites de la Convention européenne des droits de l'homme en matière de droit à un environnement sain

994. « *Même si la Convention ne reconnaît pas expressément le droit à un environnement sain (Hatton et autres c. Royaume-Uni [GC], § 96), la Cour s'est prononcée dans plusieurs affaires où la qualité du milieu environnant d'une personne était en cause, affirmant que des facteurs environnementaux dangereux ou perturbateurs peuvent avoir un effet négatif sur le bien-être individuel. L'article 8 peut trouver à s'appliquer dans les affaires d'environnement, que la pollution soit directement causée par l'État ou que la responsabilité de ce dernier découle de l'absence de réglementation adéquate de l'activité du secteur privé. Il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble; de même, dans les deux hypothèses l'État jouit d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer les dispositions à prendre afin d'assurer le respect de la Convention (Powell et Rayner c. Royaume-Uni ; López Ostra c. Espagne, §51 ; Giacomelli c. Italie, §78).* »[1180]

995. Pour la Nouvelle-Calédonie, il est à souligner que, lors de la ratification de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, la France a déclaré que celle-ci « *s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République, compte tenu, en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, des nécessités locales auxquelles l'article 63 [article 56 de la Convention depuis l'entrée en vigueur du Protocole n°11] fait référence.* »[1181]

996. La France a d'ailleurs déjà fait l'objet de jurisprudence européenne pour des affaires concernant la Nouvelle-Calédonie. Les cas soumis à la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) portaient sur des questions relevant de la loi nationale - la procédure pénale et le droit de vote[1182]. Il serait toutefois insolite que l'attribution par la loi nationale, en l'occurrence la loi organique 99-209 précitée, d'une compétence à une entité tierce exonère l'Etat de cette responsabilité devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme. En effet, l'Etat signataire reste seul comptable des traités qu'il signe, assortis des réserves qu'il a souhaité établir, quelle que soit l'autonomie de ses entités infra-étatiques.

997. Si les arguments portés par les quatre associations contre l'Etat français venaient à être reçus, les juges judiciaires et administratifs de droit interne pourraient donc être enclins à reconnaître la responsabilité de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces du fait de l'éventuelle absence de dispositions environnementales « adéquate » de leur compétence.

998. A défaut, la Cour Européenne des Droits de l'Homme pourrait être amenée à étudier la responsabilité de la France. « *Dans l'inéluctable perspective anthropocentrée d'une démarche portant sur les droits de l'homme, [la CEDH répondrait] non pas à une dégradation générale de l'environnement mais bien à la violation des droits sauvegardés par la Convention du fait des atteintes à l'environnement en cause*. » [1183] L'adéquation de la norme juridique locale aux enjeux écologiques en tant que composantes du droit au respect de la

[1180] CEDH, « Guide sur l'article 8 de la Convention : Droit au respect de la vie privée et familiale », 31 décembre 2017, p.114.
[1181] Déclaration consignée dans l'instrument de ratification, déposé le 3 mai 1974
[1182] Arrêts YENGO c. France, 21/05/2015 (quant à l'absence de recours effectif pour faire cesser des conditions de détention inhumaines et dégradantes à Nouméa) ou PY c. France, 11 janvier 2005 (quant aux restrictions au droit de vote fondées sur un critère de résidence).
[1183] François Guy TREBULLE, « Dalloz.fr | Recueil Dalloz », *Recueil Dalloz*, 2012, p.2557, *op.cit*.

vie privée et familiale, avec les spécificités locales notamment liées à la Coutume, reste toutefois une question à traiter.

b - Les devoirs constitutionnels, notamment la vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement

> *«* La Nouvelle-Calédonie occupe une place à part dans et vis-à-vis de la Constitution. Le titre XIII portant « dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie » marque une étape nouvelle de l'autonomie de l'archipel. »[1184]

999. En effet, le pouvoir constituant a « *en juillet 1998, inséré un nouvel article 77 dans la Constitution pour demander au législateur organique de fixer le statut de la Nouvelle-Calédonie « dans le respect des orientations définies par [l'accord de Nouméa] et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre ». Ce faisant, il a donné valeur constitutionnelle à ces orientations et a considérablement accru le bloc de constitutionnalité applicable à la Nouvelle-Calédonie*. »[1185]

1000. Le bloc de constitutionnalité connait donc une géométrie propre à la Nouvelle-Calédonie. Cela ne concerne toutefois que des dispositions très particulières, et non pas la Charte de l'environnement, pour laquelle aucune restriction propre à la Nouvelle-Calédonie n'est prévue.

1001. « *Les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux collectivités situées outre-mer sur le fond* »[1186]. D'ailleurs, « *n'oublions pas que les quatre grandes décisions du Conseil d'Etat relatives à la hiérarchie des normes ont toutes été rendues dans des affaires concernant les territoires d'outre-mer […] C'est également à propos de la Nouvelle-Calédonie que le Conseil constitutionnel a, par une incidente inimitable, déclaré que la loi « n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution » et qu'il a initié et exercé son contrôle sur des lois promulguées*. »[1187]

1002. La hiérarchie des normes établie par le Conseil Constitutionnel vaut pour l'ensemble de la République. La Charte constitutionnelle de l'environnement s'impose donc à l'ensemble des lois et règlements, y compris les lois du pays, les délibérations du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, celles des assemblées et bureaux des Assemblées de provinces ainsi que les arrêtés du Gouvernement et des présidents des Assemblées de provinces. Les principes fondamentaux posés par la Charte de l'environnement invoqués par les requérants ne sauraient donc s'imposer avec moins de vigueur en Nouvelle-Calédonie qu'en métropole.

1003. Toutefois, l'identification de l'autorité compétente pour traduire ces principes en fait est plus délicate en Nouvelle-Calédonie. « *Lorsque [des] collectivités se sont vues transférer la compétence en matière de droit de l'environnement […], certaines interrogations sont*

[1184] Nicolas CLINCHAMPS, « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel,* 2012, n° 35, pp.61-72.

[1185] Régis FRAISSE, « La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie », *Revue Française de Droit Administratif*, 2000, p.77.

[1186] Carine DAVID, « La fixation des « conditions et limites » du droit de participation en matière environnementale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2015, Volume 40, nº 4, pp.615-30.

[1187] Régis FRAISSE, « La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie », *op.cit*.

apparues s'agissant de l'autorité compétente pour mettre en œuvre [par exemple] le droit de participation, ainsi que de l'encadrement que celle-ci peut prévoir. »[1188]

1004. Si la jurisprudence a connu quelques soubresauts[1189], il est posé désormais, du moins pour l'exemple de l'information et de la participation du public, que

> *« Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie est compétent pour fixer les conditions et limites du droit de participation, y compris par la voie réglementaire lorsqu'il intervient dans le domaine de la loi, en application de la jurisprudence du Conseil d'État du 13 février 2015. Le même Congrès de la Nouvelle-Calédonie, toujours par la voie réglementaire, intervient pour mettre en œuvre ces conditions et limites puisque la compétence des autorités locales couvre l'équivalent du domaine de la loi nationale et du décret dérivé. »*[1190]

1005. En outre, les modalités de contrôle des lois du pays par le Conseil Constitutionnel se distinguent par certains aspects de celles valables pour les lois nationales[1191]. Cela ne saurait empêcher de constater la même nécessité de traduire en faits les principes établis par la Charte constitutionnelle en Nouvelle-Calédonie comme dans le reste de la République.

L'argument des requérants selon lequel « *le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte des dispositions des articles 1 et 2 précités que « chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité » et « qu'il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation » (Cons. const., 8 avril 2011, M. Michel Z. et autre [Troubles du voisinage et environnement], déc. n° 2011-116 QPC, cons. 5)* »[1192] trouve donc écho en Nouvelle-Calédonie. Il s'agit toutefois de déterminer l'autorité responsable au cas par cas…

1006. Par ailleurs, « *l'obligation pour l'administration de prendre les textes nécessaires à l'application des dispositions législatives et réglementaires dans un délai raisonnable* » [1193] a été établie de longue date par la jurisprudence administrative[1194]. Elle porte aussi naturellement sur l'application des lois du pays et règlements locaux -notamment les Codes provinciaux de l'environnement et le Code minier de la Nouvelle-Calédonie. Cela, cependant, n'a d'intérêt que lorsque des lois ou règlements en faveur de la pérennité du patrimoine

---

[1188] Carine DAVID, « La fixation des « conditions et limites » du droit de participation en matière environnementale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie », *op.cit*.

[1189] La décision du TANC du 16 décembre 2014 (Affaires n° 1400148, 1400158, 1400291, 1400292, 1400349, 1400354 Associations Ensemble pour la planète et UFC – Que Choisir Nouvelle-Calédonie) avait été contredite par la CAA de Paris le 12 février 2015 (Affaire n° 13PA03697, 13PA03698, Association Ensemble pour la planète) puis validée par le Conseil d'État (10e et 9e sous sections réunies, n° 384447) le 13 février 2015 et par l'avis du Conseil d'État du 19 mai 2015 (n° 390000, non publié).

[1190] Carine DAVID, « La fixation des « conditions et limites » du droit de participation en matière environnementale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie », *op.cit*.

[1191] Lire en ce sens Carine DAVID, « L'incomplétude du contrôle de la loi du pays », in Carine DAVID (dir.) *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie, Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2016.

[1192] Demande préalable indemnitaire telle que disponible sous https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2018/12/2018-12-17-Demande-pr%C3%A9alable.pdf , p.16

[1193] https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000020541192

[1194] CE, Ass., 27 novembre 1964, *Ministre des Finances et des Affaires économiques c/ Dame veuve Renard*, Req. n° 59068.

naturel ont été adoptés en amont et que l'administration ne complète pas l'arsenal juridique nécessaire à leur application.

Récemment, cette obligation a été élargie à des moyens au-delà de la simple adoption de dispositions de portée générale, justement en ce qui concerne la salubrité publique, qui concourt à la préservation du patrimoine naturel :

> *« Quoiqu'il n'ait pas été fiché à ce titre, un arrêt récent peut être considéré comme consacrant l'extension de ce régime à toutes les catégories de mesures propres à faire cesser des agissements ou une situation incompatibles avec le maintien de la salubrité (CE 27 juill. 2015, Baey, req. n° 367484, Lebon 285 ; AJDA 2015. 2277, note Perrin ; Dr. adm. 2015, n° 78, note Zacharie). Alors que des inondations répétées affectaient, depuis plus de 13 ans, des parcelles où paissait un troupeau d'ovins appartenant à un exploitant agricole et que ces inondations étaient causées par le débordement de fossés recueillant les eaux usées, il a été jugé que la carence du maire, qui n'avait pris, en vertu de ses pouvoirs de police générale, aucune mesure pour faire cesser cette pollution constituait une faute engageant la responsabilité de la commune. Le Conseil d'État a également admis que l'attribution au maire de pouvoirs de police spéciale en matière de contrôle des installations d'assainissement non collectif, ne le privait pas de ses pouvoirs de police générale. »*[1195]

1007. Ceci ouvre plus largement la porte à la responsabilité des collectivités en cas de carence en matière environnementale. Pour citer l'exemple d'un domaine sans pendant local assumé tel quel, en métropole,

> « *Lorsqu'elle met en cause l'exercice de la police spéciale des eaux non domaniales, la victime doit diriger son action contre l'État […]. C'est principalement le cas si l'intéressé incrimine l'abstention du préfet […]. »*[1196]

Cette responsabilité en matière de police administrative, visant en premier lieu les communes, trouverait à s'appliquer, pour leurs domaines respectifs, à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces. En effet, ces dernières peuvent être amenées à intervenir au titre de polices spéciales[1197], notamment en matière de défrichements, de mines ou d'ICPE.

1008. Néanmoins, en l'état actuel du droit, certains arguments développés au niveau national ne pourraient pas permettre de faire valoir la responsabilité d'une autorité publique en Nouvelle-Calédonie.

[1195] Philippe VANDERMEEREN, « Police », in *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique,* Dalloz, 2018, https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/RPP/RUB000019/2017-04/PLAN121&ctxt=0_YSR0MT1yZXNwb25zYWJpbGl0w6kgYWRtaW5pc3RyYXRpb24gY2FyZW5jZSBwb2xpY2XCp3gkc2Y9cGFnZS1yZWNoZXJjaGU=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=.

[1196] *Ibid*.

[1197] En attendant l'avènement de l'ordre public écologique annoncé par Michel PRIEUR.

B - Les failles dans l'impératif juridique de protection de l'environnement en Nouvelle-Calédonie

1009. La Nouvelle-Calédonie est « associée » à l'Union Européenne conformément à la quatrième partie du traité sur l'Union Européenne et à son annexe 2. Elle n'y appartient cependant pas. Le droit de l'Union Européenne n'y est pas applicable, conformément à l'article 299 de ce traité. Les arguments étayés par des directives européennes sont donc inopérants pour engager quelque responsabilité locale que ce soit du fait d'éventuelles carences constatées localement. D'autres arguments ne peuvent toutefois être écartés qu'après examen plus attentif. Ils relèvent du droit international, dont l'applicabilité locale prête parfois à question (1) ou de lois nationales non étendues à la Nouvelle-Calédonie (2).

1 - Un droit international environnemental peu applicable localement

1010. Le premier instrument invoqué par les requérants est la convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique. Or,

> *« Le revenu par habitant place sans ambiguïté la Nouvelle-Calédonie dans le groupe des pays industrialisés ayant à montrer la voie dans la lutte contre le changement climatique. Par ailleurs, les émissions par habitant y sont supérieures à celles des habitants de la France métropolitaine et même des États-Unis. Le non-engagement de la Nouvelle-Calédonie pourrait donc attirer l'attention internationale, notamment celle des petits États insulaires (PEI ou Aosis) qui ont fortement œuvré pour que les instruments des Nations unies sur le climat, la Convention et le protocole voient le jour. […] Actuellement, la Nouvelle-Calédonie, partie à la Convention via la France, a les obligations des pays de l'annexe I sous la Convention, mais n'a besoin de fournir ni d'inventaires spécifiques de ses émissions (celles-ci figurent dans la communication de la France à la rubrique des émissions de la France métropolitaine, des TOM, des COM et de la Nouvelle-Calédonie) ni de communications nationales spécifiques. C'est le Gouvernement français qui est responsable des éléments transmis ou à transmettre aux Nations unies. »*[1198]

1011. Cependant, le professeur Guy Agniel avait relevé une subtile pirouette quant à l'applicabilité du protocole de Kyoto à la Nouvelle-Calédonie.

> *« Il se trouve que la République française a assorti sa ratification d'une déclaration interprétative : «* la ratification par la République française du Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques du 11 décembre 1997 doit être interprétée dans le cadre de l'engagement souscrit conformément à l'article 4 du Protocole par la Communauté européenne, dont elle est indissociable. Elle ne rend donc pas applicable ce Protocole aux territoires de la République française auxquels le Traité instituant la Communauté européenne n'est pas applicable. Toutefois et conformément à l'article 4 § 6 du Protocole, la République française demeure individuellement responsable du niveau de ses propres émissions dans le cas où le niveau total cumulé des réductions d'émissions ne pourraient être atteints *». En se fondant sur son appartenance à l'Union européenne, elle en conclut la non-applicabilité du Protocole à ses territoires ultra-*

[1198] Yves LE BARS et al., « Quels scénarios possibles d'insertion de la Nouvelle-Calédonie dans la dynamique internationale de la Convention des Nations unies pour le climat ? », in *L'énergie dans le développement de la Nouvelle-Calédonie*, Expertise collégiale, IRD Éditions, Marseille, 2013, pp.300‑320, http://books.openedition.org/irdeditions/1020.

marins auxquels le Traité de Rome n'est pas applicable. [Cela trahit] les difficultés résultant du démembrement des compétences auxquels se livre une République française en mal de repentance, qui réussit le tour de force de constitutionnaliser la Charte de l'environnement en même temps qu'elle se lave les mains de la protection de l'environnement dans ses territoires ultra-marins. »[1199]

1012. Ni la Nouvelle-Calédonie ni l'Etat français ne sauraient donc être inquiétés, juridiquement, si les taux d'émissions de gaz à effet de serre de la Nouvelle-Calédonie ne respectaient pas les objectifs fixés par le droit international. Encore aujourd'hui, malgré l'amendement de Doha ratifié par la France en 2014[1200], cette situation n'a pas changé. La France a, à nouveau, émis une déclaration interprétative selon laquelle « *La ratification par la République française de l'amendement au protocole de Kyoto adopté à Doha le 8 décembre 2012 doit être interprétée dans le cadre de l'engagement souscrit conformément à l'article 4 du protocole par l'Union européenne, dont elle est indissociable. Elle ne rend donc pas applicable cet amendement aux territoires de la République auxquels le Traité sur l'Union européenne n'est pas applicable.* »[1201]

1013. En ce qui concerne l'accord de Paris, deux éléments principaux sont appelés de la part des parties : une contribution déterminée au niveau national[1202] et un plan national d'adaptation au changement climatique.

1014. En complément de sa contribution déterminée au niveau national, la France a transmis le 5 octobre 2016[1203] les contributions ultramarines, soulignant par-là que ces émissions ne sont pas comptabilisées au niveau national[1204]. La France a porté à la connaissance des autres parties l'adoption par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie du schéma pour la transition énergétique, « *qui constitue sa contribution à l'objectif global de réduction des émissions de gaz à effet de serre.* »

[1199] Guy AGNIEL, « La Nouvelle-Calédonie et l'élaboration du droit international », *Revue Juridique de l'Environnement,* 2007, n°HS, pp.25-32, https://doi.org/10.3406/rjenv.2007.4591.

[1200] Loi n° 2014-1753 du 30 décembre 2014 autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Kyoto du 11 décembre 1997

[1201] Disponible sous https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7-c&chapter=27&clang=_fr#EndDec

[1202] Sur ce point, voir Hugues HELLIO, « Les « contributions déterminées au niveau national », instruments au statut juridique en devenir », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, nº HS17, pp.33-48.

[1203] Disponible sous https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/France%20First/CDN%20France%20PTOM%20-%205%20octobre%202016.pdf , dernière consultation le 04 janvier 2019

[1204] « *Les Pays et Territoires français d'Outre-Mer ne faisant pas partie de l'Union européenne, leurs émissions anthropiques, qui ont représenté 1,4% des émissions totales de la France en 2014, ne sont pas couvertes par la contribution prévue déterminée au niveau national de l'Union européenne et de ses Etats membres. En complément de son engagement au titre de cette contribution, la France souhaite communiquer les contributions suivantes pour les Pays et Territoires français d'Outre-Mer*. »

1015. Le plan national d'adaptation au changement climatique établi au niveau national ne couvre pas non plus la Nouvelle-Calédonie. Cette dernière a cependant engagé l'élaboration de son propre outil d'adaptation, sous la pression notamment l'Union Européenne[1205].

1016. La France affiche clairement à la fois une volonté de transparence quant aux émissions de la Nouvelle-Calédonie et à sa résilience quant au changement climatique, tout en y excluant la moindre contrainte issue de la convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique ainsi que de ses instruments tels que le protocole de Kyoto ou l'accord de Paris.

1017. La responsabilité juridique de l'Etat tout comme celle de la Nouvelle-Calédonie vis-à-vis du respect local de ces engagements internationaux semble donc exclue *a priori*.

1018. Si un recours local devait porter sur la carence des pouvoirs publics en matière d'érosion de biodiversité, d'autres pistes spécifiquement locales pourraient certes être explorées. En effet, la Nouvelle-Calédonie est partie à des conventions régionales environnementales telles que la convention d'Apia sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud et la convention de Nouméa sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement[1206].

2 - Des lois nationales en matière de protection du patrimoine naturel rarement étendues à la Nouvelle-Calédonie

1019. Les rares lois et les règlements nationaux ayant immédiatement trait à la protection du patrimoine naturel et applicables localement sont listés dans la première partie[1207]. Parmi ceux figurant à l'argumentaire porté à la demande préalable, aucune n'est expressément applicable localement, qu'il s'agisse de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (a), de la transition énergétique (b) ou des pollutions en mer (c).

a - La loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

1020. La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement affiche la volonté de l'Etat à la fois d'associer la Nouvelle-Calédonie aux efforts nationaux et d'en accompagner les efforts locaux. A l'article 23, il garantit son aide pour la mise en place et la gestion des aires marines protégées. Surtout, à l'article 56, il proclame que « *Les départements et les régions d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie sont appelés à jouer un rôle essentiel dans la politique de la nation en faveur du développement durable et de l'écodéveloppement, au sein de leurs différentes aires géographiques ; la politique de l'Etat y placera au premier rang de ses priorités leur développement durable, en prenant en compte leurs spécificités sociétales, environnementales, énergétiques et économiques*. » Il y souligne aussi que « *L'Etat veillera à la cohérence de son action avec la Nouvelle-*

[1205] Disponible notamment sous https://integre.spc.int/images/telechargements/Rapport_feuille_de_route_adaptation_NC_Final.pdf , dernière consultation le 07 janvier 2019.

[1206] Respectivement signée à Apia le 12 juin 1976, ratifiée par la France en 1988 et en vigueur depuis le 28 mars 1990 et signée le 25 novembre 1986, ratifiée par la France en 1990 et entrée en vigueur le 19 juillet 1990.

[1207] Chapitre 1, section 2.

Calédonie et les collectivités qui la composent et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution selon les orientations figurant au présent article. »

Les objectifs définis à cet article ne valent cependant que « *pour les départements et les régions d'outre-mer* », excluant la Nouvelle-Calédonie. En outre, la seule orientation poursuivie outremer qui soit explicitement relative à la Nouvelle-Calédonie ne concerne ni l'énergie, ni les déchets, ni l'eau, ni les pollutions et la santé, ni les transports ni même la lutte contre le changement climatique ou la biodiversité et les ressources naturelles. Elle vise à « *soutenir la démarche de valorisation durable de ses ressources minières engagée par la Nouvelle-Calédonie au moyen de son schéma minier*. » C'est là la seule responsabilité de l'Etat engagée localement par la loi Grenelle 1.

b - La transition énergétique

1021. Par ailleurs, la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte autorise l'adoption par ordonnance, sous réserve des compétences dévolues localement, de l'ajustement aux dispositions européennes des teneurs en soufre des combustibles marins autorisées localement. A cet égard, l'ordonnance n°2015-1736 du 24 décembre 2015 modifiant l'article L218-2 du Code national de l'environnement est effectivement applicable dans la ZEE calédonienne[1208].

1022. La loi du 17 août 2015 autorise aussi l'adoption par ordonnance des « *mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition, comprenant les mesures de nature législative nécessaires à l'établissement d'un système de sanctions pénales et administratives proportionnées, efficaces et dissuasives, notamment en ce qui concerne la prévention de la pollution et la protection de l'environnement* » en Nouvelle-Calédonie.

1023. La phrase est ambigüe, le champ des mesures appelée étant *a priori* liée à la transposition des dispositions relatives aux taux de soufre dans les combustibles, mais pouvant plus globalement concerner « *la prévention de la pollution et la protection de l'environnement* ».

1024. Par ailleurs, le décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone n'est pas applicable localement et ne mentionne à aucun moment la Nouvelle-Calédonie.

c - Les rejets atmosphériques des navires dans les eaux intérieures

1025. Les dispositions nationales quant à l'application de la convention MARPOL, convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, établie à Londres le 2 novembre 1973[1209] sont certes applicables dans la ZEE calédonienne[1210] et dans les eaux territoriales et intérieures de la Nouvelle-Calédonie[1211].

Toutefois, ces articles ne concernent pas les combustibles marins mais les mesures maritimes d'urgence : des dispositions se font toujours attendre en ce qui concerne « *l'établissement d'un système de sanctions pénales et administratives proportionnées, efficaces et dissuasives* », tant spécifique à ce qui a trait à la teneur en soufre des combustibles marins qu'à la prévention de la pollution et la protection d l'environnement en

[1208] Conformément à l'article L612-1 du Code national de l'environnement.
[1209] Articles R. 218-1 et D. 218-4 à R. 218-12 du Code national de l'environnement.
[1210] Conformément à l'article R612-1 du Code national de l'environnement.
[1211] Conformément au 2° du I de l'article 21 de la loi organique listant les compétences étatiques.

général. La loi ne contraint toutefois pas à l'adoption de cette ordonnance : il ne s'agit que d'une possibilité ouverte par la loi, conformément à l'article 38 de la Constitution, et caduque depuis février 2017.

1026. Ni les engagements pris par l'Etat dans le cadre de l'ONU en matière de lutte contre le réchauffement climatique ni les lois qu'il a pu adopter sur ce sujet ne permettrait donc de faire valoir une responsabilité publique quelconque en ce qui concernerait une éventuelle inertie en la matière en Nouvelle-Calédonie. La responsabilité des collectivités locales ou de l'Etat faute de règles locales protégeant le patrimoine naturel pourrait toutefois être engagée à d'autres titres.

1027. Ainsi, disposer en faveur de la pérennité du patrimoine naturel dans les règles de droit français posées par la Constitution et par la loi organique pourrait relever d'un devoir pour les provinces et la Nouvelle-Calédonie, à divers titres. Aucune jurisprudence ne permet cependant à ce jour de l'affirmer.

1028. Devoir éthique en premier lieu, il revient cependant à chacune de ces collectivités de déterminer les dispositions les plus appropriées à son contexte écologique, économique, social et politique.

§ 2 - Une autonomie inégale dans la détermination des conditions propres à la pérennité du patrimoine naturel

1029. Dans leurs domaines de compétence respectifs, les provinces et la Nouvelle-Calédonie s'expriment en vertu du principe de libre administration des collectivités. Celui-ci trouve à s'appliquer localement, comme en témoigne la disparité des Codes de l'environnement[1212].

1030. Les provinces et la Nouvelle-Calédonie ont donc toute latitude, dans leurs champs respectifs, pour promouvoir les comportements qu'elles considèrent les plus favorables au patrimoine naturel[1213].

[1212] C'est d'ailleurs à propos de la Nouvelle-Calédonie que le Conseil Constitutionnel l'avait consacré, du moment que l'institution ou collectivité considérée « *dans les conditions qu'il appartient à la loi de définir, [dispose] d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives* » (CC, Décision 87-241, 19 janv. 1988, *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie,* cons. 6).

[1213] Le Conseil d'Etat a d'ailleurs souligné que « *la répartition des compétences […] qui découle de l'interprétation des dispositions de la loi organique du 19 mars 1999, déclarée conforme à la Constitution (CC, Décision 99-410, 15 mars 1999), ne porte par elle-même aucune atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales et à l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.* » (CE, Section des travaux publics, 31 octobre 2017, *Répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de prévention des risques naturels,* Avis n° 393381-393430). En l'occurrence, il constatait que la prévention des risques naturels était exercée par la Nouvelle-Calédonie, « *dans le respect des compétences des provinces en matière d'environnement* », sans faire « *obstacle à ce que les document d'urbanisme adoptés sur son territoire délimitent, à titre subsidiaire, certaines zones exposées à des risques naturels* » et « *sans préjudice du pouvoir général attribué au maire* ». Il en concluait que « *Chaque collectivité agissant librement dans le cadre de ses compétences, selon ces principes, il n'appartiendrait pas à la Nouvelle-Calédonie, lorsqu'elle adopte un document analogue aux PPRNP, de prescrire aux autres collectivités territoriales d'exercer leurs compétence dans un sens déterminé. En revanche, aucun principe ne fait obstacle à ce que, sur le fondement de la compétence pour adopter un document analogue aux*

Localement, les strates successives du droit de l'environnement sont souvent moins pesantes qu'en métropole. Les dispositions sont *a priori* plus simples, produits de circonstances historiques et institutionnelles différentes. Selon les domaines, le degré de créativité stimulé par le contexte local est varié. Il sera donc procédé à l'illustration de cette variété par des exemples de dispositions inspirées par le droit national (A) et d'autres qui s'en sont émancipées (B).

A - Les infractions importées du droit national, entre timidité et prudence

1031. Dans la plupart des cas, les infractions environnementales caractérisées localement sont très largement inspirées de dispositions du droit national. Malgré la rigidité de la loi organique, les adaptations sont souvent marginales (1) parfois plus marquée (2).

1 - Les architectures inspirées du droit national

1032. Deux matières reposent sur une charpente très largement inspirée du droit national mais dont les éléments sont adaptés aux nécessités locales : les installations classées pour la protection de l'environnement (a) et les espèces protégées (b).

a - Le régime des ICPE, solidement arrimé au modèle national

1033. L'approche des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) est sensiblement similaire dans les trois provinces et au niveau national[1214] : une nomenclature inventorie les installations soumises à l'un des trois régimes prévus, chacun étant associé à des contraintes administratives et prescriptions techniques graduées selon leur dangerosité et leur impact chronique. Le contrôle se fait en amont, à la différence par exemple du système australien.

1034. Historiquement, la première réglementation locale en la matière était l'arrêté n°1661 du 5 novembre 1955 fixant des conditions dans lesquelles doivent être constitués les dépôts d'hydrocarbure. Une délibération plus générale avait ensuite été adoptée[1215], sur le modèle de la loi modifiée du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

1035. Les apports de la réforme nationale apportée par la loi du 19 juillet 1976 ont été intégrés par la délibération n°14 du 21 juin 1985 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Cette délibération était toujours alors du ressort de la Nouvelle-Calédonie, sous le régime de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut de la Nouvelle-Calédonie. Cette origine commune et le fait que la Direction de l'Industries, des Mines et de l'Energies de la Nouvelle-Calédonie – et non pas les provinces - emploie les inspecteurs ICPE à l'œuvre sur la majorité des ICPE du pays justifie une certaine homogénéité des dispositions de chaque province en la matière.

1036. Dans cette matière éminemment technique, la parenté entre l'architecture des dispositions nationales et locales a toujours été palpable. Elles présentent la même philosophie et sont bâties sur une gradation des régimes similaire : des dispositions

---

PPRNP, le Nouvelle-Calédonie impose aux communes d'annexer un tel document à leur plan d'urbanisme directeur. »).

[1214] Articles L511-1 à L517-2 et D511-1 à R517-10 du Code national de l'environnement.

[1215] Délibération n° 315 du 29 juillet 1971 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

communes[1216] puis des déclinaisons selon le régime d'autorisation[1217], d'autorisation simplifiée (pendant local des enregistrements)[1218] et de déclaration[1219].

1037. Ce mimétisme relatif permet de bénéficier de l'expérience technique métropolitaine et européenne et de s'appuyer sur les jurisprudences nationales établies sur la base des textes « sources ». La réglementation locale est cependant adaptée.

1038. Les autorisations simplifiées et enregistrement, plus récents des trois régimes, ont été introduits en province Nord dès 2008[1220], puis au niveau national[1221], en province Sud[1222] et finalement en province des Iles Loyauté[1223]. Ce qui est demandé localement est un récolement aux prescriptions générales applicables aux installations de la même rubrique relevant du seuil de déclaration.

1039. Parmi les installations soumises à autorisation, on distingue dans les trois provinces les installations à haut risque chronique ou industriel[1224]. Elles sont le pendant local des dispositions concernant les installations relevant des transpositions en droit national des directives Seveso[1225] et IPPC[1226], désormais IED[1227]. Le tissu industriel local ne justifie pas de créer les deux seuils haut et bas de Seveso : seul le seuil bas existe en Nouvelle-Calédonie.

1040. En outre, chaque province dispose de ses propres nomenclatures et seuils ainsi que de ses propres prescriptions. Ces déclinaisons des régimes « communs », applications aux

---

[1216] Articles L512-14 à L512-20 et R512-67 à R512-80 du Code national de l'environnement, articles 415-1 à 415-11 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, articles 415-1 à 415-16 du Code de l'environnement de la province Nord et articles 415-1 à 415-12 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1217] Articles L512-1 à L512-6-1 et R512-2 à R512-46 du Code national de l'environnement, articles 412-1 à 412-28 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, articles 412-1 à 412-26 du Code de l'environnement de la province Nord et articles 413-1 à 413-28 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1218] Articles L512-7 à L512-7-7 et R512-46-1 à R512-46-30 du Code national de l'environnement, articles 413-1 à 413-16 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, articles 413-1 à 413-14 du Code de l'environnement de la province Nord et articles 413-41 à 413-56 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1219] Articles L512-8 à L512-13 et R512-47 à R512-66-2 du Code national de l'environnement, articles 414-1 à 414-9 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, articles 414-1 à 414-7 du Code de l'environnement de la province Nord et articles 414-1 à 414-9 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1220] Par la délibération n° 2008-306/APN du 24 octobre 2008 relative au Code de l'environnement de la province Nord.

[1221] Par l'ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement.

[1222] Par la délibération n° 12-2011/APS du 26 mai 2011.

[1223] Par la délibération n° 2012-10/API du 29 février 2012 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement en province des îles Loyauté.

[1224] Articles 412-29 à 412-39 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, articles 412-27 à 412-35 du Code de l'environnement de la province Nord et articles 413-29 à 413-37 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1225] Directives n° 82/501/CEE, n° 96/82/CE puis n°2012/18/UE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

[1226] Directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

[1227] Directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles.

cas concrets, impliquent en effet un ajustement aux contraintes de terrain relatives par exemple à la nature des sols et à l'hydrogéologie (particulièrement aux îles Loyauté), et aux enjeux politiques.

1041. Ces prescriptions, entre provinces, sont souvent similaires[1228]. Elles sont en pratique proposées selon les activités, par les services techniques provinciaux et de la Nouvelle-Calédonie[1229], à qui les provinces ont confié par conventions le soin de proposer et mettre en œuvre certaines de leurs dispositions relatives aux ICPE.

1042. Dans les faits aussi, la mise en œuvre des dispositions relative aux ICPE connait des ajustements. Alors qu'au niveau national les préfectures délivrent le récépissé des déclarations, elles sont instruites localement par les inspecteurs d'installations classées au même titre que les autorisations et autorisations simplifiées.

1043. Les administrations locales ont donc su s'approprier une approche développée au niveau national pour en faire un outil conforme aux contextes industriel, environnemental et politique locaux.

b - Des espèces protégées, ici comme ailleurs

1044. Jusqu'aux premières codifications locales du droit de l'environnement, à la fin des années deux mille, les provinces disposaient de corpus très hétérogènes en matière d'espèces animales ou végétales protégées. En province Nord, une approche systématique était déjà privilégiée : une délibération récapitulait les modalités de protection et d'autres, du bureau de l'assemblée, listaient respectivement les espèces animales et végétales concernées[1230]. En province Sud, les espèces protégées étaient rares et leurs statuts hétérogènes[1231]. En province des Iles Loyauté, seules les protections antérieures à la provincialisation s'appliquaient[1232]

1045. Les listes d'espèces à protéger en métropole et en Nouvelle-Calédonie, par la force des choses, sont très éloignées. Cependant, les critères qui gouvernent à leur inscription parmi les espèces protégées sont comparables. Le Code national prévoit que ce sont les espèces, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dont l'« *intérêt scientifique*

[1228] Par exemple, la délibération n° 2016-106/BPN du 10 juin 2016 fixant les prescriptions applicables aux installations de stockage de déchets non dangereux et non inertes, soumises à autorisation au titre du livre IV du Code de l'environnement de la province Nord et la délibération n° 804-2012/BAPS/DENV du 10 décembre 2012 fixant les prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration de la rubrique 2716.

[1229] Plus précisément de la Direction de l'Industrie, des Mines et de l'Energie de la Nouvelle-Calédonie.

[1230] La délibération n°23-2001/APN du 20 mars 2001 relative à la protection de la faune, de la flore et des espaces naturels en province Nord, la délibération n° 86-2001/BPN du 20 avril 2001 fixant la liste des espèces végétales protégées en province Nord et la délibération n° 85-2001/BPN du 20 avril 2001 fixant la liste des espèces animales protégées en province Nord.

[1231] Arrêté n° 860 du 09 septembre 1942 portant interdiction de coupe de bois vert « *callitropsis araucaria* », délibération n° 50-94/APS du 20 décembre 1994 réglementant le ramassage et le transport du bulime sur l'Ile des Pins araucaria », délibération n° 20-2006/APS du 13 juin 2006 relative à la protection des tortues marines, délibération n° 03-2004/APS du 31 mars 2004 relative à la protection des mammifères marins.

[1232] Arrêté n° 860 du 09 septembre 1942 portant interdiction de coupe de bois vert « *callitropsis araucaria* », délibération de l'assemblée territoriale n° 17 du 16 juillet 1985 portant réglementation de la capture et de la commercialisation des tortues.

particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation »[1233]. Localement, les critères ne sont pas explicites mais les espèces sont reconnues au cas par cas par les experts comme rares, endémiques ou menacées[1234].

1046. Aussi, les modalités de protection choisies sont extrêmement voisines des principes posés aux articles L411-1 et suivants du Code de l'environnement national en vigueur jusqu'en juillet 2010[1235]. Aujourd'hui encore, malgré les diverses évolutions ayant eu lieu de part et d'autre, la filiation est palpable. Le tableau porté en annexe 1.6 met en parallèle les articles posant les principes de la protection de certaines espèces de chacun des Codes de l'environnement des trois provinces et de l'Etat.

1047. Il fait apparaître que des ajustements autres que le contenu des listes ont été apportés localement. Ainsi, en province Sud, du fait que certains projets dans des écosystèmes d'intérêt patrimonial étaient déjà soumis à autorisation, il devenait possible de « mutualiser » certaines demandes. L'instruction d'autorisations portant sur des spécimens d'espèces protégées appartenant à un écosystème d'intérêt patrimonial sur lequel portait déjà une autorisation, si tant est que les spécimens aient été pris en compte dans l'autorisation relative à l'écosystème, n'est plus nécessaire.

Pour autant, les modalités de protection des espèces animales et végétales restent pour ainsi dire symétriques entre les provinces et l'Etat.

1048. Puisque la Nouvelle-Calédonie est aussi en charge de l'environnement dans sa ZEE, notons que des espèces y sont aussi protégées au cas par cas, sans statut homogénéisé par une délibération unique[1236].

1049. Il est à prévoir que les dispositions de la province des Iles Loyauté sauront néanmoins se distinguer en la matière. La perspective de reconnaissance de droits à certains éléments de la nature offerte par l'article 110-3 de son Code augure en effet une grande créativité en la matière.

2 - Les dispositions adaptées ponctuellement aux réalités locales

1050. D'autres matières ne reposent pas sur un mimétisme aussi apparent. Si l'inspiration nationale est perceptible, des éléments qui pourraient sembler ponctuels portent pourtant le sceau des réalités locales. Ils concernent notamment la chasse (a), la mine (b) et les espèces exotiques envahissantes (c).

[1233] Article L411-1 du Code national de l'environnement.

[1234] Articles 251-1 du Code de l'environnement de la province Nord et 240-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1235] Créés par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du Code de l'environnement et modifiés par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

[1236] Délibération n° 397 du 13 août 2003 relative à la création d'un sanctuaire baleinier, délibération n°344 du 4 janvier 2008 relative à la protection des tortues marines, arrêté n° 2013-1007/GNC du 23 avril 2013 relatif à l'exploitation des requins dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie.

a - La prévalence de la propriété d'autrui et l'assouplissement de la gouvernance en matière de chasse

1051. Une des distinctions flagrantes entre le droit de la chasse en Nouvelle-Calédonie et au niveau national tient au territoire de chasse. Depuis 1921[1237], où la chasse a fait l'objet d'une réglementation de droit commun en Nouvelle-Calédonie, il est exclu que quiconque puisse chasser sur la propriété d'autrui sans son autorisation, quelle que soit la surface et la clôture du terrain concerné[1238].

1052. Ce point est farouchement ancré dans la culture locale et ne saurait souffrir de modification. Au moment des codifications, quand les provinces Nord et Sud ont adopté de nouvelles dispositions en matière de chasse, il est naturellement resté inchangé[1239].

1053. D'autres points toutefois auraient pu gagner en sincérité par rapport au contexte local. En particulier, sur les propriétés privées, la pratique de la chasse au cerf de nuit est courante et facilite la gestion de cette espèce exotique envahissante. Elle reste néanmoins interdite, sans changement depuis l'arrêté du gouverneur n°1293 du 26 novembre 1936 portant modification de l'arrêté du 21 mai 1921 réglementant la chasse en Nouvelle-Calédonie. Si d'autres considérations qu'environnementales peuvent constituer un intérêt pour interdire l'usage d'armes de longue portée de nuit, la stricte interdiction de chasse au cerf de nuit est probablement l'une de celles les plus bafouées impunément en Nouvelle-Calédonie. Il aurait pu être cohérent de remettre en question la caractérisation de cette infraction, sans fondement écologique et en contradiction avec des usages locaux.

1054. Le droit de la chasse national traite, en outre, très largement des diverses parties prenantes : conseil national[1240], office national[1241], commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage[1242], fédérations départementales[1243], interdépartementales[1244], régionales[1245] et nationale des chasseurs[1246], groupes d'experts[1247], associations communales et intercommunales de chasse[1248]… Si les provinces, compétentes en matière de chasse, travaillent aussi en partenariat avec les associations et la fédération locales, ces dernières restent des associations « classiques » régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association dans sa version applicable localement. Il est simplement prévu, en province Sud, que « *des associations cynégétiques*

[1237] Arrêté du gouverneur n°440A du 20 mai 1921 réglementant la chasse en Nouvelle-Calédonie

[1238] Article 1er de l'arrêté du gouverneur n°440A du 20 mai 1921 réglementant la chasse en Nouvelle-Calédonie : « […] *Nul n'aura la faculté de chasse sur la propriété d'autrui sans la consentement du propriétaire ou de ses ayant-droits*. »

[1239] Articles 333-2 du Code de l'environnement de la province Nord : « *Nul n'a la faculté de chasser sur la propriété d'autrui sans le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit*. » et 332-1 du Code de l'environnement de la province Sud : « *Nul n'a la faculté de chasser sur la propriété d'autrui sans l'autorisation écrite du propriétaire ou de ses ayants droit indiquant les conditions de temps et de lieu*. »

[1240] Articles R421-1 à R421-6 du Code national de l'environnement.

[1241] Articles L421-1 à L421-4 et R421-7 à R421-28 du Code national de l'environnement.

[1242] Articles R421-29 à R421-32 du Code national de l'environnement.

[1243] Articles L421-5 à L421-11-1 et R421-33 à R421-39 du Code national de l'environnement.

[1244] Articles L421-12 et R421-40 à R421-42 du Code national de l'environnement.

[1245] Articles L421-13 et R421-43 à R421-44 du Code national de l'environnement.

[1246] Articles L421-14 à L421-18 et R421-45 à R421-50 du Code national de l'environnement.

[1247] Articles D421-51 à D421-53 du Code national de l'environnement.

[1248] Articles L422-2 à L422-26 et R422-1 à R422-81 du Code national de l'environnement.

ou des groupements d'associations cynégétiques qui ont ces activités dans leur objet statutaire » peuvent se voir confier certaines missions.[1249]

1055. Cette circonstance est d'une part liée au fait que la chasse fait beaucoup moins débat localement qu'en métropole – puisqu'elle n'est jamais autorisée sur le terrain d'autrui notamment. Elle est aussi liée au fait que, si les associations et fédérations devaient se structurer autour de dispositions spécifiques aujourd'hui, ces dernières ne relèveraient probablement pas de la compétence des provinces mais de la Nouvelle-Calédonie, compétente en matière de droit civil.

1056. La marge laissée aux collectivités locales en matière d'environnement permet donc une adaptation aux réalités sociologiques locales, en particulier en ce qui concerne la sensibilité de la question de la propriété privée.

b - L'exigence pionnière d'une étude d'impact en droit minier

1057. Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie, forte de son schéma minier et d'une expérience de près de cent-cinquante ans en matière d'exploitation minière, n'a pas cédé à la sirène du strict « copié-collé » des textes nationaux au moment de rénover le décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer, au Togo et au Cameroun applicable jusqu'alors[1250].

1058. Le Code minier de la Nouvelle-Calédonie conditionne ainsi depuis 2009 les autorisations d'ouverture de travaux de recherches ou d'exploitation à la production de notices ou d'études d'impact[1251]. Il s'agissait pour le moins d'une nécessité, les sols ultramafiques visés par les exploitants ayant pour couvert végétal naturel des forêts et des maquis miniers dont la faune et surtout la flore contribuent largement au taux d'endémicité exceptionnel de la Nouvelle-Calédonie. « *Environ 80% des forêts humides sur ce type de sol ont déjà disparu, [l'activité minière, passée et actuelle] dérègle et asphyxie les cours d'eau des bassins versants exploités, et impacte par sur-sédimentation les zones estuariennes du lagon* »[1252].

Le Code national soumet désormais aussi à des études d'impact, dans des conditions différentes, les autorisations d'ouverture de travaux de recherches ou d'exploitation[1253].

[1249] « *L'éducation cynégétique des chasseurs, notamment au suivi des indicateurs d'impact sur le milieu et au suivi des populations d'espèces gibiers ; 2° La gestion cynégétique des territoires de chasse de la province Sud, notamment la mise en place d'opérations de battues administratives ; 3° Le prélèvement des espèces nuisibles ; 4° La mise en œuvre de services aux chasseurs, notamment le concours à la délivrance des permis de chasser* », conformément aux dispositions de l'article 334-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1250] Rénovation et codification opérées par la loi du pays n° 2009-6 du 16 avril 2009 relative au Code minier de la Nouvelle-Calédonie.

[1251] Article Lp. 142-10 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie.

[1252] https://www.wwf.fr/espaces-prioritaires/nouvelle-caledonie.

[1253] L'article L162-4 du nouveau Code minier national (créé par l'ordonnance n°2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du Code minier) conditionne à étude d'impact les autorisation de travaux de recherche et d'exploitation. Il est donc désormais plus exigeant que le Code néo-calédonien, sans que cela n'ait appelé d'évolutions locales.

La compétence matérielle locale permet donc certaines innovations. En l'occurrence, celle -ci s'inscrivait dans le courant de la multiplication de la soumission de projets à la production préalable d'un document d'incidence environnementale, qui se banalise en droit comparé.

1059. Les collectivités néo-calédoniennes savent donc être force de proposition pour des dispositions concourant à la préservation de leur patrimoine naturel.

c - Des efforts réglementaires inégaux face aux espèces exotiques envahissantes

1060. Les espèces exotiques envahissantes, qui constituent la menace la plus lourde pour les écosystèmes insulaires, font l'objet de traitements distincts selon les provinces. Comme en droit national et à la différence de nos voisins de Nouvelle-Zélande ou des Territoires du Nord australiens[1254], c'est le système de la liste noire qui a été instauré dans chacune d'entre elle.

1061. Au Sud[1255], les dispositions sont directement inspirées du Code national de l'environnement en vigueur de 2005 à 2010, notamment de son article L. 411-3[1256]. Antérieurement à la codification, n'y existaient que deux délibérations visant à lutter respectivement contre le Miconia et les tortues de Floride[1257].

1062. Au Nord, les dispositions sont la codification des délibérations n° 23-2001/APN du 20 mars 2001 relative à la protection de la faune, de la flore et des espaces naturels en province Nord.

En substance, ces dispositions interdisent l'introduction dans le milieu naturel, volontaire, par négligence ou par imprudence de tout spécimen ou partie d'un spécimen susceptible de reproduction ou dissémination. Les activités de production, transport ou commerce de ces spécimens ou parties de spécimens sont aussi interdites. Des dérogations sont envisagées. Cela permet de se prémunir du risque de dissémination. Les dispositions quant à la lutte contre les spécimens déjà introduits sont minimalistes, renvoyant à des délibérations du bureau qui n'en traitent pas réellement, lorsqu'elles existent[1258].

1063. Si les dispositions sont homogènes au niveau de la Grande-Terre, elles sont néanmoins originales aux Iles Loyauté, où de telles dispositions préventives existent aussi depuis l'adoption de leur Code de l'environnement[1259]. Elles sont bien plus étoffées qu'au Nord et au Sud, plus ancrées dans la réalité spécifique des Iles. Le fait que les Iles Loyauté

[1254] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « La répression pénale des atteintes irréversibles », *Revue Juridique de l'Environnement,* 2014, Volume 39, n°spécial, pp.61-74.

[1255] Articles 250-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud

[1256] Issu de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

[1257] Délibération n° 21-2006/APS du 13 juin 2006 relative à la lutte contre la dissémination de l'espèce envahissante *Miconia calvescens* et délibération n° 61-2007/APS du 15 novembre 2007 relative à la lutte contre la dissémination des tortues de Floride (*trachemys scripta*).

[1258] Par exemple, les délibérations n° 10168-2009/DENV/CM du 3 avril 2009 relative à la lutte contre la dissémination du black-bass (*Micropterus salmoides*), espèce exotique envahissante, n° 10169-2009/DENV/CM du 3 avril 2009 relative à la lutte contre la dissémination des tortues de Floride (*Trachemys scripta*), n° 10170-2009/DENV/CM du 3 avril 2009 relative à la lutte contre la dissémination des guppies ou poissons million (*Poecilia reticulata*).

[1259] Délibération n° 2016-13/API du 6 avril 2016 portant adoption du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté

soient en contexte de double voire triple[1260] insularité bouleverse en effet le contexte, notamment vis-à-vis des espèces exotiques envahissantes.

Ainsi, il y est prévu qu'une attestation certifie que « *les véhicules, engins et matériels de chantier transportés sur les îles Loyauté entre elles et depuis la Grande-Terre, [par les entreprises retenues pour des marchés publics de travaux des collectivités publiques et de leurs établissements en province des îles Loyauté] sont indemnes de toute source de contamination* », les importations de matériels dans le cadre de contrats privés étant également « *soumises à la production d'une attestation sur l'honneur* »[1261].

En outre, les modalités d'éradication prennent en considération la dimension sociale éventuelle des espèces. Il est prévu que toute campagne soit précédée de la recherche « *en relation avec les autorités coutumières locales, d'éventuelles utilisations traditionnelles ou de personnification symbolique ou totémique au niveau d'un clan ou d'une tribu.* »[1262]

1064. La liberté de chaque collectivité quant à la caractérisation d'infractions environnementales permet notamment de dessiner ses propres passerelles entre le droit commun de l'environnement et les valeurs défendues par la Coutume. La province des Iles Loyauté, comme évoqué dans la première partie, fait œuvre précurseur, localement, en la matière.

1065. Si le métissage des normes est une nécessité déjà exprimée précédemment, la Coutume peut induire une atténuation des exigences réglementaires environnementales. C'est le cas, potentiellement, des dispositions relatives aux espèces exotiques envahissantes aux Iles Loyauté, par rapport à la Grande-Terre. De ce fait, les sanctions initialement prévues se verraient privées d'effets. Cela ne signifie pas pour autant une moindre efficacité de la politique publique.

En effet, d'autres leviers que le risque de sanctions sont alors mobilisés vers la poursuite de l'objectif de limitation de la propagation d'espèces exotiques envahissantes. Si la population, notamment les coutumiers, sont acteurs de la production normative, ils deviennent plus naturellement acteurs de sa mise en œuvre. Cette dimension est fondamentale en ce qui concerne les espèces exotiques envahissantes. Le calcul est peut-être, au contraire, plus fin.

1066. Il apparait flagrant, alors que le comité français de l'UICN a tenu des assises nationales « espèces exotiques envahissantes : vers un renforcement des stratégies d'action », dont les conclusions sont à la fois édifiantes et porteuses de solutions, que la mobilisation de tous les acteurs et de tous les leviers d'action est désormais indispensable en la matière. L'outil juridique doit être au service de la plus grande créativité.

En ce qui concerne l'adoption de leurs dispositions environnementales, les administrations locales font preuve d'un entrain et d'une créativité dont l'hétérogénéité est preuve de leur autonomie. On peut se demander toutefois s'il ne relève pas de leur devoir que de proposer la réglementation la plus à même de garantir la pérennité du patrimoine naturel calédonien.

[1260] Notamment pour Tiga, en ce qui concerne les îles habitées.
[1261] Article 252-3 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[1262] Article 252-5 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

B - Les caractérisations plus innovantes, marques d'engagement plus osées

1067. Dans certains cas, rares et isolés, les collectivités locales ont caractérisé des infractions en ordre dispersé. C'est le cas, pour diverses raisons, en ce qui concerne la pollution des eaux douces (1), les écosystèmes d'intérêt patrimonial et le défrichement (2) et les aires protégées (3). Ces démarcations soulignent combien le droit de l'environnement est le reflet à la fois des ambitions politiques des élus et des réalités géographiques, environnementales et humaines de chaque entité.

1 - Des implications variées quant à la pollution des eaux douces

1068. L'exemple de la protection des eaux terrestres est révélateur du fait que chaque collectivité perçoit son champ de compétence selon son propre prisme, sauf les cas clarifiés par le Conseil d'Etat. Non seulement chaque province se saisit différemment de la matière, mais chacune met en œuvre sa compétence pénale de façon très révélatrice de son investissement politique sur cette matière.

La loi organique attribue à la Nouvelle-Calédonie la compétence en matière de domaine public fluvial[1263] et gestion des eaux douces[1264]. La délibération n°105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie, si elle est aujourd'hui obsolète est le seul texte applicable en la matière dans les provinces Sud et Iles Loyauté[1265].

Pourtant, la province Nord a pris la liberté d'adopter dans son Code de l'environnement, en 2008, un article 431-1, unique article du chapitre « eaux et milieux aquatiques », qui sanctionne

> *« d'une amende de 2 000 000 de francs CFP le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux terrestres ou marines dans la limite des eaux territoriales, directement ou indirectement, une ou des substances ou organismes quelconques, dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles ou des dommages à la flore ou à la faune notamment à la nutrition et la reproduction des organismes marins et dulçaquicoles ou de nature à les rendre impropres à la consommation ».*

1069. Le contrôle de légalité n'y a pas soulevé d'objection. Cet article est inspiré du « *délit contenu à l'article L. 216-6 du Code de l'environnement [,] original car il constitue une véritable incrimination générique en matière de pollution des eaux et des milieux aquatiques. Rompant avec la logique de la dépendance normative qui condamne le droit pénal de l'environnement à demeurer un droit largement accessoire par rapport à la réglementation administrative, ce délit permet de sanctionner de manière globale et autonome les atteintes aux écosystèmes aquatiques.* »[1266]

[1263] Point 31° de l'article 22, point 7 de l'article 99 et article 44 de la loi organique susmentionnée.

[1264] Article 47 II de la loi organique susmentionnée.

[1265] Lire à cet égard Céline MASSENAVETTE, « Le rôle de la Nouvelle-Calédonie dans la gestion durable des ressources en eau douce », Mémoire de Master 2 ALC patrimoine, Université de la Nouvelle-Calédonie, 2016.

[1266] Evelyne MONTEIRO, « Pollution de cours d'eau par du chlore et faute d'imprudence qualifiée », in *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, Dalloz, 2018, https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=RSC/CHRON/2018/0206&ctxt=0_YSR0MT1Qb2xsdXRpb24gZG

1070. Cette disposition de la province Nord est novatrice non pas en ce qu'elle s'émancipe du droit national, puisque ce n'est pas le cas, mais en ce qu'elle s'empare d'un sujet sans chercher à masquer sa compétence au titre de l'environnement. Elle bouscule l'ordre des choses établi dans les années soixante par le Territoire d'alors en matière de sanction de la pollution des eaux, toujours applicable aux Iles Loyauté et au Sud, qui ne prévoyait que des contraventions.

L'avis du Conseil d'Etat n'a jamais été sollicité pour clarifier ce point. La Nouvelle-Calédonie comme la province Sud semblent s'accommoder des textes sclérosés en vigueur, malgré la récurrence de pollutions qui auraient pu relever de cette infraction dans le cadre de l'exploitation de l'usine du Sud[1267].

La province des Iles Loyauté, dont cette partie du Code n'est pas encore adoptée, pourrait un jour décider de se saisir de la question. Aussi, la Politique de l'Eau Partagée (PEP) sera vraisemblablement une opportunité pour rendre sa cohérence « pays » à la sanction des pollutions d'eaux dulçaquicoles.

2 - La nécessité d'encadrer les atteintes aux écosystèmes d'intérêt patrimonial et les défrichements

1071. La province Sud a pris l'initiative, au moment de l'adoption de son Code de l'environnement, de créer des réglementations soumettant à autorisation ou à déclaration préalable les atteintes significatives à cinq écosystèmes d'intérêt patrimonial[1268] et les défrichements de zones réputées exposées au risque d'érosion ou supérieures à certains critères surfaciques[1269].

Les programmes ou projets de travaux, d'installations, d'ouvrages ou d'aménagements susceptibles d'avoir un effet significatif sur les forêts denses humides sempervirentes, les forêts sclérophylles, les mangroves, ainsi que sur les récifs et les herbiers marins supérieurs à 100m² sont soumis à autorisation. Cette autorisation est conditionnée à la production d'une étude d'impact sur l'environnement. Le projet ne peut être autorisé si cette étude établit « *que sa réalisation porte une atteinte significative à l'état de conservation de l'écosystème* »[1270] à moins, en l'absence de solution alternative, que des motifs d'intérêt général ne le justifie et que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation soient prises, à la charge du bénéficiaire.

1072. Le défrichement de surfaces supérieures à dix hectares est soumis à déclaration, quelle que soit sa vocation, sa qualification juridique[1271] ou le régime foncier considéré, dès que l'effet de l'opération est de « *supprimer la végétation d'un sol et d'en compromettre la*

UgY291cnMgZCdlYXUgcGFyIGR1IGNobG9yZSBldCBmYXV0ZSBkJ2ltcHJ1ZGVuY2UgcXVhbGlmacOpZcKnYSRzMT1FVMKnYSRzMz1FVMKnYSRzMj1FVMKneCRzZj1wYWdlLXJlY2hlcmNoZQ==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl.

[1267] Marc LE CHELARD, « Nouvel incident à l'usine Vale en Nouvelle-Calédonie », *Le Monde.fr*, 11 mai 2012, https://www.lemonde.fr/planete/article/2012/05/11/nouvel-incident-a-l-usine-vale-en-nouvelle-caledonie_1699816_3244.html.

[1268] Articles 231-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

[1269] Articles 431-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

[1270] Article 232-3 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1271] A la différence des défrichements tels qu'entendu dans le Code forestier national.

régénération naturelle, notamment l'enlèvement des couches organiques superficielles du sol. »[1272] Cette déclaration est accompagnée, notamment, d'une notice d'impact. Complète, elle donne lieu à délivrance immédiate d'un récépissé[1273].

Ceux supérieurs à trente hectares ou, quelle que soit leur surface, qui portent sur des terrains situés en altitude, sur des pentes, sur les crêtes et les sommets ou le long de chaque rive des cours d'eau sont soumis à autorisation. Ces critères géographiques sont tirés de l'article 8 du décret présidentiel n° 405 du 18 mars 1910 sur le régime forestier à la Nouvelle-Calédonie et dans ses dépendances. Ce décret était tombé dans l'oubli depuis des décennies ; il a pourtant été un cheval de Troie facilitant l'adoption de dispositions désormais largement utilisées.

La demande d'autorisation comporte notamment une étude d'impact qui décrit, comme dans le cas des écosystèmes d'intérêt patrimonial, des mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

1073. Ces éléments sont considérés comme novateurs en ce que des infractions sont caractérisées sans « miroir » métropolitain. Revers de la médaille, ils sont donc dépourvus de sanctions pénales, du fait des contraintes posées par l'article 86 de la loi organique en la matière. Ils restent néanmoins passibles de sanctions administratives et peuvent faire l'objet de procédures civiles. Ce subterfuge était appelé par l'absence de « miroir » en droit national et par le fait que les articles 86 et 157 de la loi organique susmentionnée ne conditionnent en rien l'édiction de sanctions administratives par la Nouvelle-Calédonie et les provinces[1274].

1074. Or, ces infractions ne sont pas dépourvues de dimension symbolique et ne se caractérisent pas d'une simple vérification binaire. Les sanctions administratives ne leur sont donc pas parfaitement appropriées. D'ailleurs, depuis 2009, aucune sanction administrative n'a été prononcée en la matière à notre connaissance, alors que de nombreuses infractions ont été constatées. Ceci souligne le malaise de la collectivité à prononcer de telles sanctions administratives[1275].

1075. La province Sud a cependant tâché de se mettre en ordre de marche[1276] pour instruire et contrôler la bonne application de ces dispositions, de sorte à contenir les effets négatifs de projets économiques.

Dix ans après l'adoption du Code de l'environnement, plus de quarante autorisations ont été délivrées et publiées au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie et au moins une

---

[1272] Article 431-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1273] Article 431-3 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1274] Alinéa 2 de l'article 86 : « *Le Congrès peut également prévoir des sanctions administratives en toutes matières*. » et article 157 : « *Toutes les matières qui sont de la compétence de la province relèvent de l'Assemblée de province, à l'exception de celles qui sont attribuées par la présente loi au président de l'Assemblée de province.*
Dans les matières de sa compétence, l'Assemblée de province peut prendre les mesures prévues par les articles 86 à 88. »

[1275] La question des sanctions dont assortir les infractions locales originales est développée ultérieurement, notamment dans le chapitre 2 de cette partie.

[1276] Délibération modifiée n°17-2011/APS du 26 mai 2011 fixant l'organisation et les attributions de la direction de l'environnement de la province Sud et arrêté modifié n°1177-2011/ARR/DENV du 19 juillet 2011 relatif à l'organisation des services de la direction de l'environnement de la province Sud

condamnation à des dommages et intérêts a déjà été prononcée contre un porteur de projet qui n'avait pas cédé à ses obligations[1277].

3 - **Le choix d'autres références que le droit national pour la classification des aires protégées**

1076. En matière d'aires protégées, il n'y a pas eu lieu localement de distinguer comme au niveau national des régimes environnementaux distincts s'il s'agit du littoral[1278] : soit ce dernier relève du domaine public maritime, et de ce fait appartient au domaine provincial géré spécifiquement, soit il relève de la propriété privée ou des terres coutumières[1279].

1077. Par ailleurs, les auteurs de normes désormais considérées comme environnementales se sont succédés dans le temps ou cohabitent dans l'espace sans se concurrencer : on ne distingue pas localement les parcs nationaux[1280] (dont certaines zones dans les cœurs de parc peuvent être instituées « réserves intégrales »[1281]), les réserves naturelles[1282] (parmi lesquelles on distingue des classées, des volontaires, des nationales et des régionales ainsi que des corses), les parcs naturels régionaux[1283] ni les parcs naturels marins[1284] ou les sites Natura 2000[1285].

Les typologies choisies dans les Codes de l'environnement de la Grande-Terre sont systématiques et issues de celle proposée par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature[1286], en fonction des modalités de protection ou de gestion choisies. En province Nord[1287], six catégories sont retenues, dont quatre le sont aussi en province Sud[1288] et les mêmes dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie[1289]. Chaque catégorie d'aires protégées fait donc l'objet de restrictions particulières à l'usage qui en est fait.

[1277] Jugement n°18/002 du tribunal de première instance de Nouméa du 8 janvier 2018, EPLP contre SARL Mai Kouaoua Mines. La société a été reconnue auteur d'un défrichement sans autorisation 630 m² d'un écosystème d'intérêt patrimonial, à savoir une forêt humide sempervirente. A ce titre, elle a été condamnée à six millions de francs CFP pour le préjudice écologique et deux millions de francs CFP en réparation de l'atteinte à la mission de protection de l'environnement de l'association.

[1278] Alors que les articles L321-1 à L322-14 et R321-1 à R355-14 du Code national de l'environnement au livre « espaces naturels » sont consacrés au littoral.

[1279] A cet effet, lire Carine DAVID, *Domanialité publique maritime et usages coutumiers en Nouvelle-Calédonie*, Les trente ans de la loi Littoral, dir. Jean-Luc PISSALOUX et Anne RAINAUD.

[1280] Traités aux articles L331-1 à L331-29 et R331-1 à R331-85 du Code national de l'environnement.

[1281] Traités aux articles L331-16 et R331-53 et R331-54 du Code national de l'environnement.

[1282] Traités aux articles L332-1 à L332-27 et R332-1 à R332-81 du Code national de l'environnement.

[1283] Traités aux articles L333-1 à L333-4 et R333-1 à R333-16 du Code national de l'environnement.

[1284] Traités aux articles L334-13 à L334-8 et R334-27 à R334-38 du Code national de l'environnement.

[1285] Traités aux articles L414-1 à L414-7 et R414-1 à R414-29 du Code national de l'environnement

[1286] *Catégories, objectifs et critères des aires protégées : rapport final*, UICN 1978.

[1287] Listées à l'article 211-2 du Code de l'environnement de la province Nord : - Les réserves naturelles intégrales, les réserves de nature sauvage, les parcs provinciaux, les réserves naturelles, les aires de protection et de valorisation du patrimoine naturel et culturel et les aires de gestion durable des ressources.

[1288] Listées à l'article 211-2 du Code de l'environnement de la province Sud : les réserves naturelles intégrales, les réserves naturelles, les aires de gestion durable des ressources et les parcs provinciaux.

[1289] Délibération n° 51/CP du 20 avril 2011 relative à la définition des aires protégées dans l'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie et sur les îles appartenant à son domaine public : réserve intégrale, réserve naturelle, aire de gestion durable des ressources, parc naturel.

Elles relèvent des mêmes conditions de classement *a priori*[1290], des spécificités étant toutefois prévues pour les aires protégées qui seraient établies sur des terrains privés, de droit commun ou coutumier.

1078. En province des Iles Loyauté, le texte est encore en cours de rédaction. Nul doute qu'il saura être novateur.

1079. Les aires protégées, en Nouvelle-Calédonie, sont un exemple de la solidarité entre les auteurs de normes, qui cherchent à produire des dispositions homogènes et lisibles dans une logique « pays » en s'inspirant des modèles les plus pertinents. En l'occurrence, ceux fournis par l'UICN ont été jugés bien plus probants que ceux existants en droit national.

Des efforts ont été faits pour structurer les régimes.

Toutefois, la désignation des périmètres de ces aires protégées semble parfois relever davantage de l'opportunisme, surtout à terre, que d'une réelle logique écologique[1291]. On a peine à dire aujourd'hui comme pour le niveau national, qu' « *après avoir vainement tenté d'articuler les protections d'espaces par la constitution de réseaux divers et variés, la notion de « continuité écologique des territoires » est instaurée.* »[1292] En effet, en province Sud par exemple, jusqu'à la récente création du parc provincial de la Côte oubliée[1293], les aires protégées étaient pour ainsi dire exclusivement constituées de dépendances du domaine provincial.

1080. La rareté de ces dispositions innovantes n'est pas à prendre pour une preuve de manque de créativité ou d'inspiration de la part des collectivités locales. Bien au contraire, les spécificités écologiques locales sont telles que les services techniques en charge de divers aspects du patrimoine naturel regorgent d'idées en la matière[1294]. La libre administration des provinces en matière environnementale, si elle est localement traduite par des dispositions hétérogènes, n'est cependant pas synonyme d'émancipation vis-à-vis du modèle national. Cette émancipation reste à la fois nécessaire à la bonne effectivité des dispositions relatives à la pérennité du patrimoine naturel et difficile à envisager pleinement au vu des contraintes liées à la sanction des dispositions locales. La loi organique pose en effet des exigences très contraignantes à la compétence pénale locale et les institutions locales peinent à se percevoir comme auteurs de sanctions administratives.

[1290] Respectivement en vertu des articles 211-9 du Code de l'environnement de la province Nord et 211-3 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1291] Pour preuve, en 2018, la superposabilité des zones à fort indice de conservation de la biodiversité et des périmètres d'aires protégées est largement perfectible.

[1292] Chantal CANS, « La protection de la nature dans la loi portant engagement national pour l'environnement ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2010, n° spécial, pp.95-113.

[1293] Délibération n° 15-2019/APS du 12 avril 2019 portant création du «Parc provincial de la Côte Oubliée - Woen Vùù - Pwa Pereeù». Les plans de gestion n'ont pas encore été adoptés.

[1294] De 2007 à 2014, une « boîte à idées réglementaires » était à disposition des agents de la direction de l'environnement de la province. Ce tableau comportait plus de 120 lignes, dont certaines ont été traduites par des modifications réglementaires.

Section 2 - **L'ancrage local des dispositions adoptées, une nécessité difficilement accessible**

1081. Les dispositions locales environnementales susceptibles de faire l'objet d'infractions sont certes distinctes d'une province à l'autre mais elles restent marquées du même sceau du droit français. Les contraintes de droit qui peuvent empêcher la Nouvelle-Calédonie et les provinces de disposer plus librement en matière environnementale ne sont pas négligeables.

1082. Juridiquement, deux jougs semblent peser sur une réelle créativité en la matière. Ce sont d'une part l'exigence posées par l'article 88 de la loi organique que les sanctions pénales établies localement « *n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République* » (§ 1) et d'autre part les différences structurelles entre la Coutume et le droit commun, qui ne facilite pas la porosité de leurs dispositions respectives (§ 2).

§ 1 - L'obstacle de la « métropolisation » 1295 obligatoire des sanctions pénales possible pour les infractions locales

1083. La loi organique prévoit que la Nouvelle-Calédonie et les provinces peuvent créer des contraventions et délits. Néanmoins, ces infractions ne peuvent être assorties que de « *peines d'amendes qui respectent la classification des contraventions et délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République* », de « *peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République* » et, sous réserve d'une homologation par la loi, de « *peines d'emprisonnement qui respectent la classification des délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République*. » [1296]

1084. De ce fait, la Nouvelle-Calédonie et les provinces n'ont de marge d'action, en ce qui concerne les sanctions pénales, que dans la stricte limite des infractions qualifiées au niveau national. Après avoir interrogé cette notion (A), il est intéressant de constater quelques illustrations des leviers favorables à l'effectivité du droit de l'environnement qu'elle empêche localement (B).

A - La notion d'infraction environnementale « de même nature »

1085. La loi organique exige que les infractions locales ne puissent être assorties de sanctions pénales que si le droit national prévoit des infractions « de même nature ». Elle ne définit cependant pas cette notion. S'il est clair qu'elle ne renvoie pas à leur nature législative ou règlementaire (1), elle pose donc question (2).

1 - Une notion étrangère à la nature législative ou réglementaire des infractions caractérisées

« *Attribut de souveraineté, le droit de punir s'attache, en principe, à un territoire national ; force la plus contraignante que puisse exercer un État sur ses citoyens, ce droit est de nature politique, donc instable. En France, pendant longtemps, seule la loi a été considérée comme suffisamment vertueuse pour produire des incriminations d'application*

[1295] Pour reprendre l'expression utilisée à propos de la Polynésie Française par Emmanuelle Gindre dans « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *op.cit.*
[1296] Article 86 et 87 de la loi organique susmentionnée.

territoriale. Toutefois, l'histoire contemporaine des sources du droit pénal est celle, [notamment], d'une entrée en concurrence de la loi. »[1297]

1086. Aussi, en droit national, il revient à la loi de déterminer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement et, en toute matière, la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables et la procédure pénale[1298].

1087. Pourtant, le règlement fait intrusion dans la matière pénale, pour ce qui a trait aux contraventions, conformément à l'article 37 de la Constitution et aux articles 111-2 et 111-3 du Code pénal. En outre, seuls « *les décrets pris en Conseil d'État (« le Conseil d'État entendu ») […], dans les limites fixées par la loi, peuvent déterminer à la fois une incrimination et une sanction (C. pén., art. R. 610-1 s., bref, le livre VI de la partie réglementaire), et [sont] susceptibles de représenter un véritable complément de la loi lorsque celle-ci, ayant préalablement fixé une peine, leur laisse le soin de définir avec plus ou moins de latitude le comportement incriminé* »[1299].

1088. On pourrait donc se demander si la notion d'infraction de même nature ne reviendrait pas simplement à distinguer deux catégories d'infractions selon qu'elles seraient caractérisées par la voie législative ou réglementaire.

Cette piste est cependant une impasse. En effet, en premier lieu, cela n'offrirait le choix qu'entre deux groupes très vastes d'infractions, dont l'un mélange les crimes et les délits. Ensuite, les critères appelant la caractérisation d'une infraction par voie législative ou réglementaires n'ont absolument rien en commun au niveau national et en Nouvelle-Calédonie.

1089. En effet, localement, la loi organique attribue à l'Etat la compétence en matière de « *droit pénal sous réserve des dispositions prévues aux articles 86, 87, 88 et au deuxième alinéa de l'article 157* » [1300]. Certaines prérogatives sont donc accordées aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie. Les articles 86 et 87 de la loi organique, non plus que son article 99, n'imposent pourtant pas de recourir à la loi du pays pour établir quelque élément que ce soit de l'infraction.

1090. En Nouvelle-Calédonie, pour ce qui a trait au patrimoine naturel, il est donc procédé pour ainsi dire exclusivement par voie règlementaire. Comme évoqué dans la partie précédente, la seule loi du pays touchant explicitement à la thématique environnementale est celle relative à l'interdiction de certains plastiques[1301], au titre de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière économique.

En matière d'urbanisme, l'article Lp.111-1, en toute première place du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, prend d'ailleurs le soin de poser que « *Les prévisions d'aménagement et les règles d'urbanisme s'expriment par des documents d'urbanisme […] sous réserve des compétences des provinces en matière d'environnement.* » Cette

[1297] Guillaume BEAUSSONIE, « Infraction », *op.cit.*.
[1298] Conformément aux dispositions des articles 34 et 37 de la Constitution.
[1299] Guillaume BEAUSSONIE, « Infraction », *op.cit.*.
[1300] Point 5 du II de l'article 21 de la loi organique susmentionnée.
[1301] Loi du pays n° 2019-2 du 21 janvier 2019 relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques.

précision[1302], reprenant les termes du point 21 de l'article 22 de la loi organique, souligne le souci de respecter scrupuleusement les compétences provinciales en matière environnementale.

Elle ensuit le constat selon lequel « *Les provinces se sont en effet pendant longtemps imposées comme exclusivement ou principalement compétentes dans des domaines matériels tels que le développement économique et rural, l'environnement ou encore la culture par exemple. En l'absence de remise en question doctrinale ou jurisprudentielle sur cette posture, les responsables politiques et personnels des administrations ont jusque récemment intégré cette conception et il s'avère en définitive que les décideurs calédoniens se sont enfermés dans une vision plutôt rigide et figée du partage de compétences. »*[1303]

1091. Pour autant, ni le législateur national ni le législateur local ne cherchent à articuler spécifiquement la nature législative ou réglementaire des textes nécessaires. Seule la compétence matérielle semble importer.

1092. En Polynésie française, la même latitude est offerte aux lois du pays comme aux délibérations de l'assemblée[1304]. Les approches des rédacteurs des deux lois organiques se rejoignent : tant qu'à avoir octroyé des prérogatives exceptionnelles en matière pénale à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces, comme à la Polynésie française, l'Etat n'a pas exigé de formalisme particulier.

1093. Ce « déclassement » de la source législative vers la source réglementaire n'est donc pas le fruit d'une déconsidération pour la thématique mais -benoîtement- de la compétence des administrations susceptibles de disposer en matière environnementale. Les provinces, comme la Polynésie française, elle aussi compétente par défaut en matière d'environnement[1305], n'ont pas de compétence législative ; elles n'ont qu'une compétence réglementaire.

1094. La Nouvelle-Calédonie et les provinces peuvent donc établir des contraventions et des délits qui « *n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République* » en même temps qu'elles caractérisent ces contraventions et délits. En termes de légistique, cela permet une fluidité formidable. Les

---

[1302] Adoptée par loi du pays n° 2015-1 du 13 février 2015 relative à la partie législative du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 99 de la loi organique attribuant aux lois du pays les principes directeurs du droit de l'urbanisme.

[1303] Carine DAVID et Victor DAVID, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale », *Revue Juridique, Politique et Économique de la Nouvelle-Calédonie*, 2014, nº 24, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117033/document.

[1304] Article 20 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : « *La Polynésie française peut assortir les infractions aux actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" ou aux délibérations de l'assemblée de la Polynésie française de peines d'amende, y compris des amendes forfaitaires dans le cadre défini par le Code de procédure pénale, respectant la classification des contraventions et délits et n'excédant pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements applicables en matière pénale. Elle peut assortir ces infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements applicables en matière pénale*. » L'article 94 permet au conseil des ministres de la Polynésie française d'assortir ses réglementations de contraventions, sans que l'équivalent ne soit prévu pour le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

[1305] En vertu des articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

infractions et leurs sanctions peuvent être prévues par les mêmes autorités, dans les mêmes textes, assortis des mêmes avis.

1095. Ceci constitue d'ailleurs un avantage en ce qui concerne l'effectivité des comportements prescrits, en gommant certaines contraintes formelles.

2 - Une notion trop mal définie pour permettre une pénalisation éclairée des dispositions locales

1096. L'exigence de la référence à une infraction « de même nature » pour assortir une infraction locale de sanctions pénales, abordée au chapitre précédent, bride l'innovation locale. Ceci est un paramètre important car, « *en plus de sa fonction répressive, son caractère dissuasif et pédagogique […] confère [au droit pénal] une fonction préventive qui s'avère cruciale s'agissant d'atteintes à l'environnement souvent irréversibles. Enfin, parmi les peines complémentaires à la disposition du juge, des peines de remise en l'état permettent d'envisager une nouvelle fonction, réparatrice, du droit pénal.* »[1306]

1097. Ce paramètre est contraignant à double titre. D'une part, le droit national est un modèle imparfait. « *Quarante ans après Hans Jonas et son principe responsabilité, le constat est posé : le droit ne parvient pas à décourager, punir et prévenir les atteintes à l'environnement.* »[1307] Il

> *« se caractérise par une grande dispersion des textes, une multiplicité d'incriminations spéciales, une inadaptation de certaines sanctions prononcées par le juge répressif et le caractère novateur de certaines sanctions malheureusement peu appliquées […]. On a répondu au coup par coup aux atteintes nouvelles à l'environnement sans envisager une incrimination globale. […] Depuis quelques années, le législateur a entamé un processus de modernisation progressif du dispositif pénal, à l'occasion notamment de la création du Code rural et des pêches maritimes en 2010, de la refonte du Code forestier en 2012 et de la réforme des polices de l'environnement par l'ordonnance 2010-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement […]. Pour autant, la conscience collective du caractère pénalement sanctionnable des atteintes à l'environnement est encore faible. »* [1308]

1098. En outre, la notion de « *maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République* », certes, raccroche heureusement le droit local aux libertés publiques en jeu lorsqu'il est question d'égalité des citoyens devant la loi et de nécessité et proportionnalité des peines encourue. C'est pour cela que la souveraineté pénale étatique interdit aux outremers, quel que soit leur autonomie, de créer *ab initio* des infractions pénales. Cependant, cette souveraineté pénale exclusive peut ôter de la sincérité à l'attribution de la compétence environnementale pénale locale, voire de la compétence environnementale plus largement. Les provinces et la Nouvelle-Calédonie disposent en effet d'une marge très floue pour assortir de sanctions pénales leurs dispositions

---

[1306] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *op.cit.*

[1307] Marie-Béatrice LAHORGUE, « La prévention des risques industriels à l'épreuve du droit », *Revue Juridique de l'Environnement,* 2014, n°HS, pp. 241-53.

[1308] Michel PRIEUR, *Précis de droit de l'environnement*, *op.cit.* p.1089.

environnementales. Faute d'élément leur permettant de cerner précisément la notion d'infraction de même nature, elles n'agissent souvent que de façon très prudente.

La situation décrite par Emmanuelle Gindre pour la Polynésie française vaut donc aussi pour la Nouvelle-Calédonie et les provinces : « *Les limites fixées par la loi organique statutaire à la mise en œuvre de ses prérogatives pénales par la Polynésie Française vont au-delà du seul respect des règles générales de droit pénal et procédure pénale. Elles assujettissent également la Polynésie Française au droit pénal spécial et plus particulièrement au droit pénal de l'environnement métropolitain*. […] *Le recopiage des nuances, inadaptées localement, du Code métropolitain […] répond à ce souci de respecter le maximum des peines applicables pour des infractions de même nature.* »[1309]

1099. De fait, même si toute latitude est laissée en matière de caractérisation des infractions environnementales, seules celles qui correspondent à une infraction métropolitaine de même nature peuvent prétendre être assorties de sanctions pénales. Sauf à singer le droit national, les sanctions pénales sont donc autocensurées. En effet, interrogé oralement au moment de l'élaboration du Code de l'environnement de la province Sud sur le sens qu'il donnait à cette expression, le Parquet de Nouméa avait indiqué comprendre par « infraction de même nature » une infraction « symétrique » à une infraction décrite en droit national[1310].

Une symétrie quasi parfaite avec une disposition métropolitaine peut de ce fait être établie pour toutes les dispositions locales assorties de sanctions pénales. A ce jour, aucune des infractions environnementales pénales établies localement n'a fait l'objet de réticence au contrôle de légalité : les exigences de l'article 86 de la loi organique sont scrupuleusement respectées, au détriment de la spontanéité du droit local.

1100. Si aucun contentieux n'a été porté localement quant à cette notion d'infraction « de même nature » présente dans les lois organiques relatives à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française[1311], on compte deux jurisprudences polynésiennes. Le Conseil Constitutionnel a ainsi considéré que la « *référence [au maximum prévu pour des infractions de même nature par les lois et règlements applicables en matière pénale] doit s'entendre comme visant les textes applicables en métropole.* » [1312] Cette phrase n'apporte cependant pas de grande précision, d'autant plus que la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie explicite déjà qu'il s'agit des infractions prévues par les lois et règlements de la République.

1101. Si l'expression « infraction de même nature » existe par ailleurs en droit national, elle renvoie habituellement à des typologies plus précises. Par exemple, le Code de procédure pénale permet de ficher les empreintes génétiques notamment quant à certaines infractions, listées à son article 706-55. Il est prévu par ailleurs que, dans certaines conditions, ceux « *qui ont été condamnées par une juridiction pénale étrangère pour une infraction de même nature que celles mentionnées aux 1° et 2° de l'article 706-55* » peuvent aussi voir fichées leurs empreintes génétiques. La même nature est alors constatée du fait que l'infraction appartient

[1309] Emmanuelle GINDRE, *op.cit.*, p.236

[1310] Lors d'une réunion avec madame Isabelle Lauqué, vice-procureure en charge de l'environnement en poste à Nouméa en 2008.

[1311] Articles 20, 21, 22 et 94 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

[1312] CC, Décision 96-373, 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*.

à la typologie à laquelle il est fait référence. Une telle référence ne se retrouve pas dans notre cas.

Autre exemple, en matière de transports, le Code national des transports prévoit des sanctions administratives spécifiques dans des cas où une infraction « *figurant parmi celles mentionnées à [un article précédent] présente un caractère délictuel et qu'elle est commise après au moins une autre infraction de même nature*. »[1313] Cela laisserait à penser, ici aussi, qu'une infraction est « de même nature » lorsqu'elle figure à l'article de référence, que ce soit la même qui soit commise deux fois ou que soient commises deux infractions différentes mais inventoriées au même article de référence.

Dernier exemple, la convention de Dublin du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne dispose que : « *En matière de taxes et impôts, de douane et de change, donnent […] lieu à extradition [...] les faits qui correspondent selon la législation de l'Etat membre requis à une infraction de même nature*. » La précision vient de l'alinéa suivant, selon lequel « *L'extradition ne peut être refusée au motif que la législation de l'Etat membre requis n'impose pas le même type de taxes ou d'impôts ou ne contient pas le même type de réglementation en matière de taxes et impôts, de douane et de change que la législation de l'Etat membre requérant*. » Deux Etats peuvent donc avoir des infractions de même nature en matière de taxes et impôts, douanes et change sans pour autant imposer le même type de taxes ou d'impôts ni prévoir le même type de réglementation en matière de taxes et impôts, de douane et de change. Les infractions seraient de même nature du simple fait qu'elles renverraient à la même catégorie : infractions économiques, fiscales et douanières[1314]. Une telle lecture serait avantageuse pour interpréter la notion de même nature des infractions de droit local et de droit national, mais aucun élément ne permet de penser qu'on peut l'y extrapoler. Auquel cas, on pourrait déterminer une catégorie des infractions environnementales de droit national dont les sanctions les plus lourdes seraient le plafond des sanctions environnementales locales. Les crimes ne seraient pas considérés, puisque d'une part ils n'existent pas à ce jour en droit de l'environnement national et d'autre part parce que la Nouvelle-Calédonie et les provinces n'ont de compétence qu'en matière contraventionnelle et délictuelle.

1102. Le tribunal administratif de Papeete, saisit d'un litige quant à l'exercice irrégulier de la profession de négociant en perle, non réglementée en Métropole, a pu apporter davantage d'éléments. Il pose « *que la comparaison ainsi déterminée par le législateur doit s'entendre en la matière, non au regard d'une profession donnée, mais de l'exercice illégale d'une profession soumise à autorisation.* »[1315]

[1313] Articles R.3242-6 et R. 3116-18 du Code national des transports.

[1314] Lire à cet égard Delphine BRACH-THIEL, « Extradition – Conditions de fond de l'extradition », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2019, https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000142/2018-11/PLAN/0049&ctxt=0_YSR0MT0iaW5mcmFjdGlvbiBkZSBtw6ptZSBuYXR1cmUiwqd4JHNmPXNpbXBsZS1zZWFyY2g=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl.

[1315] TAPF, 28 mars 2000, *Syndicat des négociants en perles c/Territoire de la Polynésie française*, Req. n°s 99-125 et 99-375.

1103. Cela permet d'extrapoler facilement par exemple, pour la matière environnementale, à des infractions concernant des espèces protégées qui sont « de même nature » que celles figurant aux articles L et R411-1 et suivants du Code de l'environnement national quand bien même la liste des espèces serait différente. De la même façon, et quand bien même la symétrie est bien moins parfaite, les ICPE relevant de régimes « de même nature » au titres des Codes de l'environnement locaux que ceux établis aux articles L et R 511-1 et suivants du Code de l'environnement national peuvent faire l'objet de sanctions au maximum égales à celles établies aux articles L514-9 et suivants et R514-4 et suivants dudit Code.

1104. Le fait de trouver une infraction « de même nature » reste néanmoins un exercice acrobatique, d'autant plus qu'il est mené en toute opacité. Le contexte socio-économique et les enjeux écologiques locaux appelleraient souvent des dispositions de nature différente de celles prévues en droit national. C'est d'ailleurs à ce type de considérations qu'est censé répondre le statut spécifique de la Nouvelle-Calédonie. Ils induisent aussi parfois, pour des infractions de même nature, des réalités ou des valeurs différentes et, par-là, des sanctions différentes.

1105. Si cette référence rend donc largement artificielle la compétence environnementale locale, s'en émanciper poserait la question de la référence à laquelle devraient se rattacher les sanctions locales.

En effet, si la loi organique renonçait à cette notion d'infraction de même nature, elle ne pourrait faire l'économie de prévoir le cadre d'édiction des sanctions locales. Il serait inenvisageable qu'une infraction innovante en droit néo-calédonien puisse se voir assortie d'une sanction pénale déconnectée de tout modèle prévu par les lois et règlements de la République.

1106. Si la référence à l'infraction de même nature ne devait plus être entendue aussi strictement qu'aujourd'hui, ou s'il devait y être renoncé, il est préconisé que la loi organique précise *a minima* que les peines contraventionnelles et délictuelles encourues soient conformes aux dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale[1316]. Cela contraindrait les provinces et la Nouvelle-Calédonie aux mêmes règles que celles posées au Gouvernement et au Parlement nationaux. A ce jour, une telle option n'est pas d'actualité. Le droit pénal environnemental néo-calédonien est donc le témoin impuissant des avancées doctrinales en la matière.

B - Les améliorations inaccessibles du droit pénal de l'environnement local en absence de miroir en droit national

1107. Des pistes ont été identifiées pour améliorer le droit pénal de l'environnement au niveau national, notamment en reconsidérant l'intentionnalité de l'infraction environnementale. Néanmoins, tant qu'elles n'apparaissent pas en droit national, elles ne peuvent pas être adoptées en droit néo-calédonien (1). En outre, certaines infractions pourraient être mieux ajustées au contexte local si elles pouvaient s'émanciper significativement du droit national de l'environnement (2). On constate, comme en Polynésie française, que « *Le recopiage des réglementations métropolitaines, lié à l'imprécision de la notion d'infraction de même nature, traduit bien la difficulté des institutions polynésiennes à*

[1316] Voir le tableau porté en annexe 2.2.

concilier leur compétence environnementale et la possibilité d'en assurer une protection effective, proportionnelle, dissuasive car adaptée au contexte environnemental local. »[1317]

1 - Une meilleure prise en compte de l'intentionnalité de l'infraction environnementale

1108. A ce jour, malgré l'intérêt que cela pourrait avoir localement, il est impossible de traduire en normes locales les préconisations établies par la doctrine pour améliorer l'effectivité de sanctions pénales environnementales tant que l'Etat ne les a pas intégrées dans son arsenal pénal environnemental[1318]. En particulier, l'intentionnalité de l'infraction mériterait d'être reconsidérée aussi bien au niveau national que local. Il s'agit en matière environnementale, de se focaliser sur la prévention des impacts sur le patrimoine naturel. En premier lieu, il semble vital de pouvoir ajuster la sanction au fait qu'une infraction environnementale ait fait sciemment partie des aléas de la politique industrielle mis en œuvre par son auteur (a). Les risques pris par des opérateurs individuels quant à la pérennité d'un patrimoine partagé solidairement doivent être sanctionnables. En second lieu, certaines infractions environnementales ne pourraient que très difficilement être constatées si la preuve de l'élément intentionnel restait exigée, alors que la perturbation de la société est tout aussi significative que l'auteur ait été simplement négligent ou qu'il ait cherché sciemment à nuire. Il serait donc opportun de pouvoir caractériser des infractions environnementales commises même en absence de faute (b).

a - La prise en compte de l'acceptation consciente et organisée du risque par l'auteur de l'infraction environnementale

1109. En premier lieu, on ne peut que déplorer que le droit pénal de l'environnement ne soit effectivement pas structuré autour des « *trois échelons dans la commission des atteintes à l'environnement. Le premier, qui est actuellement le mieux pris en compte par le droit pénal, est la délinquance occasionnelle et opportuniste. Le second échelon est celui de la stratégie d'entreprise, qui présente la particularité d'être planifiée et récurrente. Cette délinquance est réalisée au sein d'une structure collective et s'inscrit dans le cadre d'une activité légale. Le troisième échelon est celui de la criminalité organisée, qui s'inscrit dans le cadre d'activités illégales et en particulier de trafics. [Les deux derniers échelons relèvent] d'une délinquance mûrement réfléchie, et autant génératrice d'atteintes à la société. […] Elles causent des atteintes délibérément, dans une logique chiffrée de coûts avantages, au bénéfice de leur*

[1317] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *op.cit*.

[1318] En particulier, il est très dommageable à l'effectivité du droit de l'environnement local de ne pas pouvoir expérimenter les pistes tracées par Coralie Courtaigne-Deslandes dans sa thèse *L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement* soutenue en 2010 sous la direction de Jacques-Henri ROBERT et plus précisément dans son étude remise en mai 2015 à la gendarmerie nationale (« Quelles pistes pour améliorer la lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique ? Evolutions législatives et règlementaires souhaitables et celles pouvant être mises en œuvre par la gendarmerie pour améliorer le dispositif », https://docplayer.fr/19781110-Coralie-courtaigne-deslandes-etude-creogn-dggn-bpj-document-final-etude-realisee-par-coralie-courtaigne-deslandes-docteur-en-droit.html.).

auteur. […] L'intention de nuire et la dangerosité sociale sont identiques dans les deux cas. »[1319]

1110. Au niveau national, la situation a évolué, notamment depuis la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. De nombreuses infractions environnementales connaissent par exemple, désormais, une peine bien plus lourde lorsqu'elles sont commises en bande organisée[1320].

1111. Ce paramètre reste à prendre en compte aussi localement. En matière par exemple de dépassements de taille de produits de la mer autorisés, les sanctions encourues sont les mêmes[1321] que l'auteur soit un professionnel déclaré ou non[1322]. Le fait d'être un professionnel n'est pas une circonstance aggravante alors même que le fait de prélever des spécimens sans les calibrer pourrait relever de la stratégie d'entreprise et à ce titre être sans commune mesure avec des dépassements ponctuels.

1112. De façon plus choquante encore, l'amende délictuelle prévue en province Nord[1323] et l'amende contraventionnelle prévue dans le reste de la Nouvelle-Calédonie[1324] pour les pollutions portant atteinte à la flore ou à la faune concernerait de la même façon une fuite d'huile d'un moteur de 5 chevaux dans un port et un déversement de milliers de litres d'acide pur depuis un exutoire industriel non maîtrisé en bordure du patrimoine mondial de l'Humanité. L'arrêt de la Cour d'Appel de Nouméa du 25 février 2014, a ainsi confirmé que la société Valé avait été coupable de « *ne pas avoir, à Prony, le 1er avril 2009, pris les précautions nécessaires pour éviter le déversement ou l'immersion dans les zones maritimes ou terrestres de substances de nature à porter atteinte à la santé publique, ainsi qu'à la faune et à la flore sous-marine, en l'occurrence de l'acide sulfurique sur le site de l'usine du Sud* » et devait à ce titre être condamnée à une peine contraventionnelle. Il n'est pas exclu que cette infraction soit une conséquence d'une stratégie d'entreprise reposant en partie sur « *l'acceptation délibérée, par leur auteur, de la réalisation des risques certains qu'il crée*. »[1325] Il apparait très vraisemblable, en tout état de cause, que le dommage causé aura été lucratif,

---

[1319] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « Quelles pistes pour améliorer la lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique ? Evolutions législatives et règlementaires souhaitables et celles pouvant être mises en œuvre par la gendarmerie pour améliorer le dispositif », *op.cit,*. p.6.

[1320] Par exemple, aux articles L235-15 et L253-16 du Code rural et des pêches maritimes et L415-6 du Code national de l'environnement. Localement, seul le Code de l'environnement de la province Sud prévoit une qualification particulière pour des délits commis en bande organisée, en matière de déchets (article 424-9), ce qui est usuel en droit français, et en ce qui concerne les espèces protégées (article 240-13, depuis la délibération n°17-2015/APS du 26 juin 2015).

[1321] Articles 341-2 et 341-43 du Code de l'environnement de la province Sud et 341-64 du Code de l'environnement de la province Nord.

[1322] Elles se distinguent selon les provinces toutefois, ce point est développé au point suivant.

[1323] Article 431-1 du Code de l'environnement de la province Nord Inspirée de l'article L216-6 du Code national de l'environnement.

[1324] Article 12 et 21 de la délibération n°105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie.

[1325] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « Quelles pistes pour améliorer la lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique ? Evolutions législatives et règlementaires souhaitables et celles pouvant être mises en œuvre par la gendarmerie pour améliorer le dispositif », *op.cit.*

quelle que soit la relative importance des dommages et intérêts accordés aux diverses associations s'étant constituées parties civiles[1326].

1113. La circonstance aggravante de l'acceptation du danger environnemental dans la stratégie d'entreprise permettrait d'assoir la légitimité du droit pénal de l'environnement aux yeux de nombreux usagers. En effet, lorsque des pêcheurs plaisanciers se voient dresser procès-verbal pour une « petite » infraction, ceux qui se plaignent évoquent en premier lieu les dégâts environnementaux bien plus spectaculaires, planifiés et lucratifs causés notamment par de gros armateurs ou des industriels[1327].

b - Le renoncement à l'élément intentionnel pour caractériser certaines infractions environnementales

1114. En second lieu, le propos de Michel Prieur selon lequel « *il serait bon que le législateur se prononce enfin clairement et consacre les délits matériels en matière d'environnement pour mieux garantir le droit à l'environnement.* »[1328] se vérifie tout autant localement. Il serait très intéressant, lorsque des infractions sont caractérisées localement, de pouvoir les établir comme des infractions matérielles.

De ce fait, la preuve de l'élément moral n'est plus nécessaire pour les caractériser, quels que soient les atermoiements jurisprudentiels et doctrinaux, par exemple en ce qui concerne les atteintes aux eaux douces : « *Si la faute intentionnelle n'est plus exigée, la faute d'imprudence ou de négligence est resté longtemps requise. Mais la jurisprudence admet désormais […] que l'infraction soit purement matérielle, c'est-à-dire qu'elle résulte du déversement lui-même sans qu'il n'y ait besoin d'une faute ou d'une imprudence. Ceci permet de condamner tout pollueur dès lors que le déversement toxique est prouvé. La doctrine reste cependant attachée aux principes traditionnels du droit pénal.* » [1329]

1115. Cette piste est aussi préconisée par Coralie Courtaigne-Deslandes. Une infraction générale de mise en danger de l'environnement, à la lecture des arguments développés par cet auteur, pourrait par exemple être caractérisée par « *le déversement, le rejet, l'émission ou l'introduction, en connaissance de cause, d'une quantité de substances ou de radiations ionisantes dans l'atmosphère, le sol ou les eaux faisant courir un risque avéré d'atteinte aux éléments et aux fonctions de l'écosystème ainsi qu'aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ».

1116. La responsabilité pénale de la même société industrielle aurait ainsi peut-être pu être engagée sur cette base du fait de la dégénérescence d'une forêt à chênes gomme constatée en 2011 sous le vent des cheminées de l'usine de traitement de nickel de Vale NC, à Goro. Aucune infraction ne pouvait être relevée, car les capteurs ne permettaient que de vérifier la conformité de la qualité de l'air avec les prescriptions ICPE en sortie de cheminée. Par ailleurs, si la forêt relevait des écosystèmes d'intérêt patrimonial au titre de l'article 232-2 du Code de l'environnement de la province Sud, les atteintes constatées ne permettaient pas non plus de caractériser une infraction à ce titre. Le dommage était pourtant bien réel et la

---

[1326] D'après le site https://www.societe.com/societe/vale-nouvelle-caledonie-s-a-s-313954570.html consulté le 25 février 2019, Vale NC, « *sur l'année 2016 a réalisé un chiffre d'affaires de 336 635 600,00 € [soit 40 059 636 400 fcfp alors que le] total du bilan a diminué de 16,90 % entre 2015 et 2016.* »

[1327] D'après les propos recueillis en novembre 2018 auprès des gardes-nature de la province Sud.

[1328] Michel PRIEUR, *Précis de droit de l'environnement, op.cit.*, p. 1098.

[1329] *Ibid*. p.1097.

causalité peu douteuse. Le 12 février 2019, le tribunal d'Instance de Nouméa a reconnu le préjudice subi par les associations, sans pour autant pouvoir caractériser la moindre infraction.

1117. Notons par ailleurs que Coralie Courtaigne-Deslandes recommande de caractériser, pour corollaire de cette infraction de mise en danger de l'environnement, celle qui serait constituée par le fait de fausser délibérément les résultats d'une étude scientifique, « *moyennant rétribution en ce sens de l'auteur de l'étude par celui qui l'a commandée, dans le but de dissimuler l'existence d'un risque avéré*. »[1330] Il serait important le cas échéant de valoriser l'intérêt environnemental de cette infraction, si elle devait être adoptée par une province.

1118. Il est donc dommage que les provinces et la Nouvelle-Calédonie ne puissent précéder l'Etat dans l'adoption de dispositions pénales environnementales que la doctrine identifie au niveau national comme des leviers en faveur de l'effectivité du droit de l'environnement. Parallèlement, on peut d'ores et déjà relever quelques infractions locales, importées de droit national, dont la matérialité ne répond pas aux enjeux identifiées en Nouvelle-Calédonie.

2 - Des éléments matériels d'infractions environnementales opportuns en Nouvelle-Calédonie mais dépourvus de miroir en droit national

1119. S'il ne fallait s'en tenir qu'à l'élément matériel des infractions environnementales, là encore, les infractions de droit national ne seraient pas forcément non plus toutes appropriées localement. Par exemple, il pourrait être envisagé de créer des délits qui soient moins otages de certaines règles de procédure archaïques propres aux installations classées (a) ou de créer des contraventions plus innovantes en matière de biodiversité (b).

a - Un panel d'infractions plus large en matière de faune et de flore

1120. Pour les espèces protégées, on pourrait aussi en finir avec la distinction pour le moins saugrenue entre les auteurs de perturbations intentionnelles chasseurs d'images ou non[1331]. Les perturbateurs encourent *a priori* une contravention de la quatrième classe quand ceux qui cherchent à en enregistrer des images ou des chants des spécimens qu'ils poursuivent ou approchent de trop près n'encourent qu'une contravention de la troisième classe. En effet, localement, les perturbations intentionnelles les plus souvent constatées concernent les observateurs de baleines, dont il est évident qu'ils sont équipés de matériel de prise de vue et de son, ne serait-ce que de leurs smart phones. Même une intrusion entre la maman allaitante et son petit ne sont alors passibles que d'une contravention de la troisième classe.

1121. Par contre, l'introduction de chiens sur un site de ponte d'oiseaux ou de tortues, notamment les îlots identifiés comme tels, pourrait être qualifiée non pas de perturbation intentionnelle mais de mise en danger d'une colonie d'espèce protégée par exemple. Cela se justifierait sur des sites abritant de fortes proportions de la population d'une espèce endémique, comme par exemple l'îlot M'Bé dans le Sud et les îlots de Koumac et Kaala-

[1330] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « Quelles pistes pour améliorer la lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique ? Evolutions législatives et règlementaires souhaitables et celles pouvant être mises en œuvre par la gendarmerie pour améliorer le dispositif », *op.cit*.

[1331] Figurant par exemple aux articles 253-2 et 253-3 du Code de l'environnement de la province Nord et 240-9 et 240-10 du Code de l'environnement de la province Sud.

Gomen, dans le Nord, qui abritent, à eux seuls, la quasi-totalité des sternes *néréis exsul*, espèce classée vulnérable par l'UICN[1332].

1122. Moins spectaculairement, enfin, cela permettrait aussi par exemple de prévoir des contraventions des quatre premières classes, susceptibles de faire l'objet de timbres-amendes pour des infractions ne connaissant pas de pendant « de même nature » en métropole et dont le contexte spécifique local appellerait des réponses rondement menées, comme par exemple le défaut d'affichage des réglementations relatives à l'usage des engins de pêche dans les échoppes qui les commercialisent[1333].

1123. Cependant, pour ce dernier cas, on pourrait se demander si l'article R610-5 du Code pénal ne s'appliquerait pas par défaut, lorsque la Nouvelle-Calédonie ou les provinces prévoiraient des dispositions ne connaissant pas d'infraction « de même nature » métropolitaine. En effet, cet article prévoit que « *La violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la première classe.* » Or, même à considérer que les délibérations de la Nouvelle-Calédonie et des provinces puissent trouver leur place parmi ces « décrets et arrêtés de police », la jurisprudence a établi que cet article ne trouve à s'appliquer qu'à « *la méconnaissance des décrets et arrêtés légalement faits destinés à assurer le maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon l'origine des pouvoirs de police en vertu desquels ils ont été pris* »[1334].

1124. Pour le cas, par exemple, de l'obligation d'informer la clientèle des commerces d'engins de pêche de leurs modalités réglementaires d'utilisation[1335], qui ne connait pas de sanction pénale au titre du Code de l'environnement de la province Sud, il n'est donc pas possible d'invoquer l'article R610-5 du Code pénal pour faire encourir aux auteurs d'infraction des contraventions de la première classe. Cette infraction ne relève pas en effet *a priori* de la tranquillité, de la sécurité ou de la salubrité publiques.

1125. De façon générale, une contravention de première classe ne pourrait être satisfaisante que pour trop peu d'infractions environnementales pour envisager d'engager une démarche visant à élargir le recours à l'article R610-5 du Code pénal aux infractions aux dispositions locales, notamment environnementales.

b - Des délits plus immédiats en matière d'ICPE

1126. En droit national, il est constaté que « *Dans le secteur industriel, la priorité doit être donnée tout autant au renouvellement de l'approche des risques industriels et technologiques, des principes de précaution et de prévention et à la rénovation des démarches d'évaluation environnementale qu'au développement de la sanction pénale. Il faut revenir à la philosophie première du droit de l'environnement industriel : la « prévention et la réduction des risques, des pollutions et des nuisances ». Toute la gestion du risque industriel pour une entreprise repose fondamentalement sur le principe de prévention qui*

[1332] « Endemia.nc », Endemia.nc, consulté le 26 février 2019, http://endemia.nc/faune/fiche52.

[1333] Comme prévu à l'article 341-17 du Code de l'environnement de la province Sud, qui n'est assorti d'aucune sanction.

[1334] Cass. Crim, 14 mars 1989, *n° 87-91.686.*

[1335] Article 341-17 du Code de l'environnement de la province Sud.

trouve sa traduction dans les plans de prévention et les évaluations environnementales »[1336]. Les dispositions étant similaires localement, ce constat peut être partagé.

1127. Si créer un système radicalement émancipé de celui en vigueur en métropole serait vraisemblablement irréalisable en Nouvelle-Calédonie, des ajustements plus ponctuels pourraient être envisagés.

Par exemple, lorsque les prescriptions applicables à l'installation ne sont pas respectées, aucun délit n'est constitué d'emblée à ce jour. Le délit n'existe qu'à partir du moment où l'inspection des installations classées a mis en demeure l'exploitant de se conformer aux prescriptions applicables et que le délai imparti pour ce faire est expiré[1337].

Le délai induit par la planification de la visite d'inspection, la rédaction puis la signature de l'arrêté de mise en demeure (d'ailleurs souvent précédé d'un courrier simple) puis l'attente de l'expiration du délai de mise en conformité accordé amène une latence parfois importante, lors de laquelle les émissions non conformes continuent à s'accumuler dans le milieu naturel.

Au vu de la vulnérabilité des milieux naturels néo-calédoniens, il se justifierait de pouvoir sanctionner sans attendre l'épuisement des procédures de police administrative[1338].

Il pourrait ainsi être envisagé de pouvoir qualifier d'emblée une infraction pénale en cas de dépassement des seuils autorisés, sans attendre une mise en demeure infructueuse de l'exploitation régulièrement autorisée ou déclarée de se conformer à ses prescriptions. En effet, ni le panel de réponses administratives déployé pour contenir les pollutions - mesures en cas d'incidents ou accidents, de nouveaux dangers, de péril imminent - ni les éventuelles sanctions administratives ne comportent les dimensions symboliques et pédagogiques de la sanction pénale.

Figure 8 : Illustration de l'article « Il faut réformer le droit de l'environnement, voici les pistes à suivre », 7 mars 2019, Reporterre © Tommy Dessine/Reporterre

[1336] Marie-Béatrice LAHORGUE, « La prévention des risques industriels à l'épreuve du droit », *op.cit*.
[1337] Comme c'est le cas aux articles 416-15 II du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, 417-7 II du Code de l'environnement de la province Nord et 416-15 II du Code de l'environnement de la province Sud, dictés par le modèle national.
[1338] La question se poserait différemment si les sanctions administratives étaient organisées autrement. La réflexion porte là strictement sur l'optimisation des sanctions pénales.

1128. Les solutions envisagées pour permettre la créativité en matière de sanctions (pénales ou administratives) locales dans le titre suivant sont donc à considérer comme contribuant à l'effectivité des incriminations environnementales qui seraient pertinentes localement sans bénéficier de pendant métropolitain.

1129. Notons enfin que, même si la Nouvelle-Calédonie ou les provinces pouvaient prévoir des crimes, ce qu'exclut l'article 86 de la loi organique, elles ne pourraient pas caractériser d'écocide tant qu'il n'en existe pas en droit national[1339]. Alors même que la Nouvelle-Calédonie est reconnue comme un haut-lieu de la biodiversité mondiale, du fait de l'endémicité exceptionnelle de sa faune et de sa flore et du fait des pressions anthropiques qu'elles subissent.

Il semble qu'il faille donc s'armer de patience pour bénéficier au niveau national de la reconnaissance d'un tel crime, puisque la proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide déposée le 19 mars 2019 devant le Sénat n'a pas encore connu de suite favorable. Il est important cependant de se mettre localement en ordre de marche pour que le crime d'écocide, lorsqu'il sera reconnu par le Parlement, le soit aussi en Nouvelle-Calédonie. Les autorités locales devraient dès à présent marquer leur volonté en ce sens auprès des autorités nationales.

§ 2 - La complexité de l'adossement du droit pénal au droit coutumier

1130. Si des dérogations au droit commun peuvent être accordées pour raisons coutumières, les interdictions coutumières ne sont pas en tant que telles opposables à tous les usagers. Par ailleurs, les infractions aux règles coutumières ne sont pas, en l'état, poursuivies selon le Code de procédure pénale ni passibles de sanctions pénales ou administratives[1340]. Le principe de subsidiarité tel qu'établi à l'article 110-11 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté[1341] n'a pas encore trouvé à s'appliquer.

[1339] A part l'article 421-2 du Code pénal, selon lequel « *Constitue également un acte de terrorisme, lorsqu'il est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, le fait d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol, dans les aliments ou les composants alimentaires ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel.* », les milieux naturels ne peuvent pas faire l'objet de « crime » en droit français.

[1340] Carine DAVID, « Formalisation juridique des usages sur la zone lagonaire en Nouvelle-Calédonie » (rapport COGERON, mai 2011).

[1341] « *La province des îles Loyauté reconnait la pertinence de l'application d'un principe de subsidiarité en matière de préservation 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 règlementations 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.* »

1131. Or, cette réflexion porte sur les leviers d'amélioration de l'effectivité des normes environnementales de sorte à promouvoir des comportements favorables à la pérennité du patrimoine naturel. A cet égard, les normes prises en considération doivent être celles qui concourent à l'adoption de comportements respectueux du patrimoine naturel, sans forcément se cantonner à la bonne effectivité des seules normes juridiques de droit commun.

Il est donc cohérent de se poser la question de la pénalisation de la Coutume, dans sa dimension concourant à la pérennité du patrimoine naturel.

1132. L'obstacle le plus apparent à l'adossement de règles de droit coutumier au droit pénal reste le formalisme attendu par le droit français, condition de la prévisibilité et de la sécurité de la norme appelées notamment par les articles 5 et 7 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (A). Un autre écueil vient du fait qu'un même interdit issu de règles coutumières touchant au patrimoine naturel ou de règles environnementales de droit commun ne remplissent pas le même rôle social et ne poursuivent pas les mêmes objectifs : il serait délicat de les assortir des mêmes sanctions (B).

A - L'impossible pénalisation de dispositions orales par le droit français

1133. Un des piliers du droit pénal est le principe de sa légalité : « *nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée*. »[1342]

Une incrimination doit donc ressortir d'une disposition - législative ou règlementaire - conforme aux exigences de l'ordre juridique dans lequel elle s'inscrit. Cela ne correspond pas à une exigence du droit coutumier, oral par essence (1). Pour autant, une solution existe pour contourner cet écueil, qui a été prévue dans le Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté. Elle implique la retranscription dans des dispositions provinciales des normes coutumières (2).

1 - Les incompatibilités entre le droit coutumier et le droit pénal national

1134. Des interdits coutumiers existent ; les personnes issues de clans en lien avec l'histoire de ces interdits en assurent le respect ; des sanctions sont prononcées. Ils peuvent être applicables à des groupes plus ou moins nombreux ou à des espaces plus ou moins étendus. Par exemple, le clan de la mer assure le respect des interdits sur les zones de pêche coutumière de son ressort pour la pêche de la tortue destinée exclusivement à la chefferie[1343].

Ces interdits sont les reflets de valeurs et sont associés à des mythes fondateurs : ils sont porteurs de sens coutumier. La transgression d'un tabou fait encourir des sanctions parce qu'elle remet en question un équilibre fondamental vis-à-vis du sacré, qu'il soit matérialisé par un élément humain ou non.

> *« Divers types de tabous portent sur des composantes de la biodiversité, mais ils ne contribuent pas tous également à la conservation de la nature ; cela est fonction de l'objet visé et du degré de protection recherché. Un rapport du Programme régional*

[1342] Article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Comme évoqué en introduction de ce titre, la valeur réglementaire de dispositions établissant l'incrimination ne constitue pas une entorse à ce principe.
[1343] Exemples identifiés lors d'échanges avec Luën Ipoué et Thierry Xozame.

océanien pour l'environnement distingue ainsi les tabous édictés pour certaines espèces, les interdictions de consommation, les zones interdites, l'interdiction de certaines méthodes de chasse ou de pêche, les droits d'usage et l'interdiction temporaire d'accès ou d'utilisation de certaines ressources. Une autre classification élaborée par Gadgil répertorie d'un côté la protection d'un biotope (mare, forêt) et de certaines espèces de faune ou de flore pour des raisons spirituelles et d'un autre côté, l'interdiction pour une certaine durée de toute récolte, chasse, pêche et cueillette d'espèces de faune et de flore notamment au moment où celles-ci sont vulnérables, ce afin d'assurer le renouvellement et la conservation de la ressource. »[1344]

1135. Pourtant, si le droit commun consacre l'existence de la Coutume, il ne la considère que dans une dimension civile, notamment pour ce qui a trait à l'état civil coutumier et aux terres coutumières[1345]. La dimension pénale, y compris environnementale, en est totalement ignorée du droit national. La loi nationale prévoit certes « *l'existence d'une frange de la population qui échappe à l'application — totale ou partielle — des règles du Code civil, mais à laquelle s'impose une norme pénale d'application générale et uniforme.* »[1346] En effet, *a priori*, « *la coutume ne peut jouer en droit pénal du fait du principe de légalité qui fait de la loi l'unique source du droit pénal.* »[1347]

1136. La dimension pénale du droit coutumier peut même être condamnée. La Cour de Cassation, en effet, souligne « *qu'aucun texte ne reconnaît aux autorités coutumières une quelconque compétence pour prononcer et appliquer des sanctions à caractère de punitions, même aux personnes relevant du statut civil coutumier [et] qu'aux termes des Accords de Nouméa et de la loi organique du 19 mars 1999, l'Etat reste à ce jour compétent en matière de justice, d'ordre public, et de garantie des libertés publiques* » [1348].

[1344] Lucile STAHL, « Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer », *op.cit.*, p.210.

[1345] Titre Ier de la loi organique susmentionnée.

[1346] Régis LAFARGUE, « La justice outre-mer : justice du lointain, justice de proximité », *Revue française d'administration publique,* 2002, nº 1, pp.97‑109. p. 97.

[1347] Raphaële PARIZOT, « Le droit pénal français doit-il prendre en compte les particularités culturelles ? », *Archives de politique criminelle*, 2014/1, n° 36, pp.9-22, p.18.

[1348] Cass. crim, 10 octobre 2000, n°00-81.959. En l'espèce, des « policiers coutumiers » étaient poursuivis pour violences volontaires commises avec arme et en réunion n'ayant pas entrainé d'incapacité de travail. Ils n'avaient pas contesté la matérialité des faits mais exposé que « *les coups infligés aux victimes l'ont été en exécution d'une décision des autorités de la tribu de Xepenehe sanctionnant leur refus d'obéir à la décision de bannissement prononcée par le Petit Chef de la tribu et le Conseil des Anciens, en raison de leur appartenance aux Témoins de Jéhovah [et] que les châtiments corporels sont des sanctions coutumières traditionnellement et couramment appliquées, et que sanctionner cette pratique reviendrait à contester la compétence des autorités coutumières en leur ôtant tout pouvoir de faire exécuter leurs décisions* ». Ils avaient aussi fait valoir que « *depuis les premières années de la présence française à Lifou et en particulier à Xepenehe, les ancêtres du chef C... puis l'actuel chef Siwel avaient toujours appliqué les mêmes sanctions, voire plus graves, sans que la justice française ne s'en immisce " ; qu'en s'abstenant de rechercher, comme elle y était invitée, si l'absence, dans le passé, de toute immixtion des autorités étatiques dans la justice coutumière et donc leur tolérance, de fait, envers les punitions corporelles couramment appliquées par les autorités coutumières, n'avaient pas provoqué, chez les personnes concernées, une erreur inévitable sur la*

Cela illustre combien « *La pratique de la « défense culturelle » et parfois la consécration de cette dernière, familière au monde anglo-saxon, est plus difficile à admettre au pays de Descartes et de la codification napoléonienne*. »[1349]

1137. Une ordonnance de 1992[1350] exige toutefois que le tribunal correctionnel soit complété localement par deux assesseurs civils choisis parmi les personnes de nationalité française de plus de vingt-trois ans, présentant des garanties de compétences et d'impartialité et n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation, incapacité ou déchéance. Ces assesseurs ont voix délibérative. « *Cette composition mixte des juridictions correctionnelles […] peut s'interpréter comme une concession à la dimension culturelle, même dans un domaine où prévaut un principe d'unité, c'est-à-dire d'uniformité, du droit pénal*. »[1351] Les assesseurs ne sont toutefois pas spécifiquement recrutés pour leur compétence en matière environnementale.

Plus directement liée à la Coutume, le document d'orientation de l'accord de Nouméa prévoit que « *Le rôle des autorités coutumières dans la prévention sociale et la médiation pénale sera reconnu. Ce dernier rôle sera prévu dans les textes applicables en Nouvelle-Calédonie en matière de procédure pénale*. »[1352] L'intention est louable, mais les textes applicables localement ne prévoient rien de spécifique à ce jour à notre connaissance. Les médiations pénales coutumières sont menées dans le même cadre que les médiations pénales classiques, où il s'agit d' « humaniser » les démarches pénales.

1138. Il ne s'agit en réalité que d'une couleur locale donnée à la médiation pénale, et non pas d'une reconnaissance de normes extra-kelseniennes par le droit pénal, ni d'une démarche structurée par les coutumiers pour adosser les règles coutumières à un système juridique national. Par ailleurs, les autorités coutumières ne peuvent pas en soi établir de normes juridiques kelseniennes de portée générale, opposables au tiers, en matière environnementale. Elles ne peuvent donc pas non plus, *a fortiori,* établir de sanctions administratives en la matière[1353].

Enfin, les contraventions de grande voirie relèvent d'un mécanisme qui ne trouve à s'appliquer qu'aux atteintes aux dépendances de domanialité publique, ce qui n'est pas non plus exploitable en matière de terres coutumières.

1139. A des obstacles purement formels, il serait toujours possible de trouver des modalités de contournement dans le but de favoriser, dans le respect des droits et libertés fondamentaux, la pérennité du patrimoine naturel. Toutefois, les raisons du fait que le droit pénal au sens propre soit hermétique à la prise en compte des règles coutumières sont plus fondamentales.

---

licéité de ces sanctions, la cour d'appel a violé les [articles 121-6, 121-7, 122-3 et 222-13 du Code pénal, 591 et 593 du Code de procédure pénale] ».

[1349] Cyrille DUVERT, « Exception culturelle et droit pénal », *Archives de politique criminelle*, 2014/1, n° 36, pp.23-34. p.23.

[1350] Ordonnance n° 92-1150 du 12 octobre 1992 relative à l'organisation judiciaire des territoires d'outre-mer, créant les articles L933-1 et suivants du Code de l'organisation judiciaire, applicables exclusivement à la Nouvelle-Calédonie.

[1351] Régis LAFARGUE, « La justice outre-mer », *op.cit.*, p.102.

[1352] Point 1.2.4.

[1353] Prévues par l'article 86 de la loi organique susmentionnée.

Depuis 1946[1354], le droit pénal (commun) ne souffre aucune rivalité, pas plus que la procédure pénale nationale. S'il peut être établi localement, il ne peut émaner que du Congrès et des provinces, dans le strict cadre posé par la loi organique[1355].

C'est un des effets de l'ordre public constitutionnel, et notamment de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, dont de nombreux articles contrarient les usages coutumiers[1356]. En particulier, le droit coutumier n'est pas « *l'expression de la volonté générale* »[1357] : il est accepté par le groupe concerné qui reconnait l'autorité de ses auteurs sans participer à son élaboration ou à son interprétation. Il n'est pas non plus le « *même pour tous* » puisque tous les membres d'un clan ou d'une tribu ne sont *a priori* pas égaux[1358]. Les peines ne sont pas non plus individualisées au sens du droit pénal puisque les sanctions décidées peuvent être, traditionnellement, infligées à toute une tranche d'âge.

1140. Enfin, par nature, le droit coutumier est oral. Diverses réflexions ont été engagées pour en faire un droit écrit, sans qu'aucun résultat tangible ne puisse être atteint. « *On peut ainsi relever une ébauche de codification entreprise en 1953 par la « commission des collectivités calédoniennes » ; entre 1953 et 1955 cette commission s'est réunie au cours de dix séances dont les procès-verbaux sont actuellement détenus aux archives du Parquet Général à Nouméa. »*[1359]

Un projet de recueil de droit coutumier pour l'aire Paicî-Camûkî a notamment été abandonné en 2008. Il avait pour objectif « *la mise au jour des règles coutumières en matière familiale dans l'aire concernée afin que, dûment codifiées sous forme d'un droit kanak spécifique, elles constituent des sources aisément mobilisables dans les procédures judiciaires du tribunal civil coutumier*. »[1360]

1141. La Charte des valeurs kanak[1361], déjà évoquée à la partie précédente, donne certes désormais une vision partagée des enjeux et perceptions coutumiers. Elle n'en dresse pas pour autant un inventaire des totems et tabous liés au patrimoine naturel.

1142. L'adage selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » peine donc à s'appliquer plus encore que pour les normes de droit commun, dûment inscrite dans l'ordre juridique après

---

[1354] Guy Agniel explique que « *Les « tribunaux indigènes » étaient compétents jusqu'en 1946 en matière pénale* » (Guy AGNIEL, « Statut coutumier kanak et juridiction de droit commun en Nouvelle-Calédonie », *Aspects*, 2008, nº 3, pp.81-96, p.87).

[1355] Articles 86 à 88 et 157 de la loi organique susmentionnée.

[1356] Bien qu'en 1789, le cercle privilégié des « citoyens » excluent notamment les femmes et les populations autochtones des colonies, qui restaient des sujets. La dernière phrase de l'article 6 selon laquelle « *Tous les Citoyens étant égaux [aux yeux de la Loi] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* » n'avait alors pas la même signification qu'aujourd'hui. Cela rejoint finalement une des caractéristiques de la Coutume, puisque le système social coutumier est hiérarchisé, notamment au détriment des femmes.

[1357] Article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

[1358] *Id*.

[1359] Guy AGNIEL, « Statut coutumier kanak et juridiction de droit commun en Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*. p.84.

[1360] Marion CAPO, « Le recueil de droit coutumier Paicî-Camûkî », *op.cit*., p.161.

[1361] Adoptée par la délibération n° 06-2014/SC du 15 juillet 2014 constatant la proclamation et portant adoption de la Charte du peuple kanak fixant le socle commun des valeurs et principes fondamentaux de la civilisation kanak.

une procédure légale. Le système national, poursuivant « *l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789* »[1362] ne peut fondamentalement pas intégrer de règles coutumières purement orales.

Le fossé n'est en effet pas purement formel, il est essentiel. En matière de droit de la famille, c'est d'ailleurs ce qui a fait achopper le projet de recueil de droit coutumier. En effet, au cours des travaux, s'est « *introduit un autre visage de la « Coutume » dans le débat, où l'accent est mis sur les transactions et la mobilité plutôt que sur l'immuabilité des statuts et l'irréversibilité des engagements. Il s'opère un changement de registre de la « Coutume », d'une modalité que l'on peut dire « autoritaire » à une modalité « contractuelle ». Selon cet autre registre, la « Coutume » apparait comme un cadre de régulation souple des relations de parenté claniques, fondé sur des négociations entre clans partenaires qui n'obéissent pas à des règles univoques et systématiques.* »[1363]

> *« Cette mise en avant du caractère hautement négocié et plastique de la parenté kanak sème le doute sur le bien-fondé de la conversion réifiante de la « Coutume » en droit écrit. »*[1364]

Si la question ne se pose pas forcément dans les mêmes termes en matière environnementale, elle constitue dans l'absolu un obstacle fondamental à la pénalisation du droit coutumier.

1143. En outre, non seulement la norme coutumière n'est pas gravée dans le marbre, mais elle ne connait pas non plus de répartition formelle stricte entre un pouvoir qui l'édicterait et un autre qui en constaterait les atteintes. C'est le conseil des chefs qui constate à la fois la norme et son non-respect. Les règles coutumières sont principalement « *du premier type, que l'on peut considérer comme fondamental ou primaire, [qui] prescrivent à des êtres humains d'accomplir ou des s'abstenir de certains comportements, qu'ils le veuillent ou non.* »[1365] Les règles coutumières « *parasitaires ou secondaires* »[1366], relatives à la modification et à la sanction de ces normes primaires, ne correspondent pas aux attentes formelles du droit national et européen.

1144. En matière environnementale, un cas a récemment fait sensation. En juin 2019, des habitants d'Ouvéa ont violemment pris à partie les occupants d'un yacht de tourisme et de leur annexe, dont ils considéraient que le lieu et la durée du séjour ainsi que les pratiques et lieux de pêche ne respectaient pas les termes de la coutume réalisée. L'affaire est toujours en cours d'instruction. Les débats qu'elle a suscités localement soulignent deux points.

1145. En premier lieu, il n'a pas été remis en question que les exigences environnementales coutumières doivent être respectées, y compris par des personnes qui n'en sont pas familières[1367] - en l'occurrence, des touristes australiens. C'est d'autant plus

---

[1362] CC, Décision 2005-514 DC, 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*.

[1363] Marion CAPO, « Le recueil de droit coutumier Paicî-Camûkî », *op.cit*., p.184.

[1364] *Ibid*. p.185.

[1365] Herbert LA HART, *Le concept de droit*, *op.cit.,* p.101.

[1366] *Ibid*. p.101.

[1367] Ce point était encore tangent en 2009, quand Lucile Stahl constatait que « *l'effectivité d'un tabou en tant que règle dépend de l'autorité qui lui est reconnue. Il est certain qu'il sera appliqué par les*

évident, en l'espèce qu'il y avait eu un geste coutumier. Pour autant, plusieurs versions des termes de la coutume réalisée ont été données. La caractérisation du non-respect est alors plus délicate ; le défaut d'écrit fait peser une charge de la preuve non pas seulement sur la matérialité ou l'intentionnalité de l'infraction mais sur sa « légalité ». La carence formelle de son élément légal en met d'ailleurs aussi en défaut l'élément intentionnel. Les ponts entre le droit coutumier *stricto sensu* et le droit pénal sont donc encore à construire[1368].

1146. En second lieu, il est apparu tout aussi évident que la valeur de la Coutume ne rendait pas acceptable l'usage de la violence, même dans les cas où elle était violée[1369]. Or, une personne a été frappée et s'est vue sommée de rester face au sol avec un fusil à pompe pointé sur le visage. Des « saisies » ont été opérées par ces habitants d'Ouvéa, à la fois sur les produits de la pêche non autorisée coutumièrement et sur des engins de pêche utilisés. Des coups de feu ont été tirés en l'air et un moteur et le matériel de sécurité de l'annexe ont été dégradés[1370].

1147. Ces personnes revendiquaient de mettre un terme à une infraction environnementale. Or, elles n'étaient pas commissionnées pour ce faire et, quand bien même elles l'auraient été, n'ont pas respecté les prérogatives accordées par le Code de procédure pénale pour ce faire. Cette action ne pourrait en aucun cas être légitimée par la procédure pénale nationale.

Au final, sans qu'il ne puisse être pris position sur la sincérité des différents protagonistes, une démarche présentée comme visant à assoir l'effectivité de règles environnementales est entachée de multiples entorses aux droits et libertés fondamentales. Aux yeux du droit national, cette démarche discrédite à la fois ses auteurs et les valeurs patrimoniales qu'ils entendaient défendre.

1148. Pour autant, une passerelle a pu être établie dans le Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté qui permet de faire sanctionner pénalement une infraction à une règle environnementale coutumière.

2 - Les modalités possibles d'adossement des règles coutumières à des sanctions reconnues par le droit national

1149. Une solution extrêmement ponctuelle aurait pu être envisagée, sur le modèle de la tauromachie ou des combats de coq, pour exonérer la responsabilité pénale de personnes portant atteinte à une tortue lors de cérémonies coutumières. Il n'est cependant pas acté que le modèle de l'article 521-1 du Code pénal permettant d'invoquer une « tradition

---

personnes soumises à la Coutume, mais qu'en sera-t-il des personnes « extérieures », c'est-à-dire de celles qui ne reconnaissent plus l'autorité des chefs coutumiers ou ne sont tout simplement pas soumises à la Coutume ? La difficulté liée à la coexistence, sur un territoire unique, de deux ordres juridiques distincts, le droit français (local ou national) et le droit coutumier, émerge ici de nouveau. » (Lucile STAHL, « Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer », *op.cit.*, p.211).

[1368] Tirant les leçons de cette affaire, la province des Iles Loyauté prévoit d'exiger que les termes de l'autorisation coutumière soient désormais consignés dans un acte écrit.

[1369] Y compris à l'égard des personnes de statut coutumier, comme l'avait souligné la Cour de Cassation dans son arrêt du 10 octobre 2000 susmentionné.

[1370] Selon le communiqué du procureur de la République reproduit sur le site https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/province-des-iles/ouvea/attaque-bateau-ouvea-versions-divergent-725476.html.

ininterrompue » pour faire échapper à la sanction ceux qui imposeraient des sévices graves à des taureaux ou à des coqs, animaux domestiques, pût être extrapolé localement à une la pêche et à la consommation d'espèce sauvage menacée. Surtout, cette solution est insatisfaisante à plusieurs titres : elle est réductrice de la dimension spirituelle de la Coutume, elle ne porte que sur un élément isolé de la Coutume et elle serait un affront à tous ceux, qui n'étant pas kanak, se verraient exclus du mécanisme. En outre, l'intention de la norme environnementale de droit commun est de n'autoriser qu'exceptionnellement les prélèvements de tortue. Une telle option est donc à proscrire. Elle serait pire que celle, retenue au Nord et au Sud, de soumettre à aval préalable chaque prélèvement d'espèces protégées à fins coutumières.

1150. Une autre solution serait de s'en remettre au principe d'opportunité des poursuites qui « *donne au ministère public une grande souplesse dans la mise en œuvre ou non des poursuites, et l'on pourrait tout à fait imaginer une politique pénale plus ou moins établie de non poursuite ou de poursuite sous une qualification moins grave du fait de l'influence de la culture d'appartenance dans la réalisation de l'acte.* »[1371] Cette solution, qui reste à la portée des magistrats quoi que prévoient les textes, ne saurait non plus fonder de façon pérenne la reconnaissance d'une légitimité extérieure à la pyramide de Kelsen pour canaliser les usages du patrimoine naturel en Nouvelle-Calédonie.

1151. De nouvelles solutions, plus négociées et potentiellement plus complètes, plus représentatives des divers domaines traités par la Coutume, doivent être recherchées.

1152. Ainsi, un subtil artifice permet, en province des Iles Loyauté, de faire figurer dans le Code de l'environnement des règles coutumières. En effet, l'article 110-11 de ce Code prévoit que

> *« La province des îles Loyauté reconnait la pertinence de l'application d'un principe de subsidiarité en matière de préservation 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 règlementations 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. »*

1153. S'il n'a pas encore été mis en œuvre[1372], le fait de considérer une norme coutumière comme norme provinciale a plusieurs conséquences bénéfiques à son effectivité.

[1371] Raphaële PARIZOT, « Le droit pénal français doit-il prendre en compte les particularités culturelles ? », *op.cit.*, p.20.

[1372] A ce jour, l'article 252-5 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté renvoie aux coutumiers la gestion de certaines espèces exotiques envahissantes, dans certains cas, Pour autant, il ne retranscrit pas de modalités coutumières *a priori* acceptées. Aucune opération à ce jour n'a permis de mettre ces dispositions à l'épreuve. Aussi, les dispositions relatives aux ressources génétiques et biochimiques prennent soin d'associer les coutumiers à l'instruction des autorisations, sans pour

En premier lieu, le fait de disposer d'un ouvrage accessible au public quel qu'il soit et listant des interdits, valables sur tout le territoire provincial ou sur un périmètre préétabli plus restreint, facilite leur bonne connaissance et, de ce fait, leur appropriation et leur respect par le plus grand nombre.

Il permet aussi de balayer l'argument du défaut d'élément légal de l'infraction et, ce faisant, de lever une bonne partie de l'ambiguïté sur son élément intentionnel. Le fait qu'elle soit retranscrite dans le Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté fait d'une disposition, quelle que soit son origine, une norme de droit commun, concernant toutes les infractions commises sur le territoire de la province, qui qu'en soit l'auteur et quel que soit son statut.

Cela édulcore ainsi le constat de Guy Agniel selon lequel « *Quand le justiciable relève d'un ordre socio-juridique différent de celui pour et dans lequel un magistrat a été formé, la tâche de ce dernier devient redoutable. C'est pourtant le lot commun du juge civil affecté en Nouvelle-Calédonie.* »[1373] En effet, il ne s'agit alors plus d'un ordre socio-juridique différent, la norme appartenant désormais au droit commun. Néanmoins, cela reste une norme qui n'aura pas été enseignée à l'Ecole Nationale de la Magistrature et qui peut être mal connue ou mal comprise par le magistrat, comme toute disposition locale.

1154. Cette retranscription ne pourrait naturellement pas viser l'ensemble des règles coutumières relatives au patrimoine naturel. Elle reste néanmoins la seule passerelle envisagée à ce jour entre les deux univers très peu poreux que constituent la Coutume et le droit pénal.

1155. La démarche de mise en écrit de la Coutume n'est pas inédite.

> *« En effet, la parole coutumière, le verbe, à la base du palabre, joue un rôle déterminant dans le processus des étapes du palabre car organisée en discussions selon les* us *et Coutumes kanak des huit aires coutumières, cette discussion aboutit sur une décision coutumière, concertée entre les autorités coutumières concernées par l'acte coutumier. La finalisation de la décision coutumière en acte coutumier par la transcription de l'officier public coutumier garantit la preuve de la décision, et donc la sécurité juridique de l'acte. Il est certain qu'en des domaines du droit privé des plus variés […], l'acte coutumier joue immanquablement un rôle de création et de pérennisation de la norme Coutume. »*[1374]

1156. Les acquis de l'expérience de la mise en œuvre de la loi du pays n°2006-15 du 15 janvier 2007 relative aux actes coutumiers seraient utilement mis à contribution pour ce projet de transcription. Bien que la démarche soit bien moins ambitieuse, cette loi permet en effet, dans la lignée de ce que prévoit la loi organique[1375], d'établir des passerelles entre Coutume et droit commun. Elle définit ainsi les palabres et actes coutumiers et leurs régimes juridiques.

---

autant prévoir a priori de modalités coutumières de collecte. Les textes en cours de préparation à la province des Iles Loyauté en matière de pêche ou de chasse iront vraisemblablement au-delà du renvoi à des autorisations ou à des mises en œuvre par les coutumiers et définir explicitement des pratiques de chasse en fonction des pratiques coutumières.

[1373] Guy AGNIEL, « Statut coutumier kanak et juridiction de droit commun en Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.81.

[1374] Thierry XOZAME, « La loi du pays et la Coutume », in Carine DAVID (dir.) *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie, Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2016, p.204.

[1375] Point 5° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

Elle encadre précisément les conditions d'établissement et de conservation des actes coutumiers, ainsi que les modalités de recours devant le Conseil coutumier puis devant la juridiction de droit commun. Il est évident que les officiers publics coutumiers[1376] auraient d'ailleurs un rôle à jouer lors de ces transcriptions.

Il est révélateur du « travestissement » du palabre par l'acte coutumier que, outre le passage de l'oralité à l'écrit, à la demande du Conseil d'Etat[1377], il ait été exigé que les actes coutumiers soient aussi rédigés en français et indiquent la langue dans laquelle le palabre a été tenu. La question de la ou des langue(s) dans laquelle la transcription aurait lieu mériterait vraisemblablement d'être étudiée.

1157. La subsidiarité telle qu'envisagée en matière pénale suppose en réalité un renoncement à l'authenticité de la norme coutumière, qui changera de nature à sa codification. Certes, des personnes seront alors légalement en charge de surveiller leur respect, de poursuivre les auteurs d'infractions et de mettre en œuvre des sanctions. Toutefois, les agents assermentés des provinces[1378], les policiers municipaux[1379] et les officiers de police judiciaire[1380] seront alors seuls compétents pour en constater les infractions. Les auteurs de ces infractions seront ensuite poursuivis conformément au Code de procédure pénale.

Les autorités coutumières seront dessaisies de prérogatives qui, si elles ne sont pas reconnues par le droit national[1381], concourent dans les faits à l'effectivité de règles environnementales.

1158. La retranscription de la Coutume la fait absorber par un système juridique occidental. Extrêmement réductrice, cette retranscription en supprime les éléments spirituels, traditionnels, identitaires. Elle risque aussi de priver la règle coutumière de sa puissance intrinsèque en tant qu'outil de contrôle social si son contenu devient une norme exogène.

1159. Il serait donc opportun d'envisager que le droit de l'environnement local ne soit plus une stricte pyramide, mais un réseau[1382]. La dimension pénale de cette option, évoquée à la première partie, impliquerait un soin particulier. La reconnaissance de la Coutume comme élément d'un ordre juridique constitué en réseau et éligible à s'adosser à un système de sanction

> « suppose une consécration constitutionnelle car toute innovation se heurtera à la résistance des institutions gardiennes du droit (Conseil d'État et Conseil constitutionnel), qui raisonneront par rapport à la hiérarchie des normes.
> *Une loi du pays voudrait-elle proclamer des valeurs kanak [ou permettre leur reconnaissance telle quelle] ? [Qu'il s'agisse de retranscription de la dimension*

[1376] Dont l'existence est prévue par cette même loi du pays et encadrée par la délibération n°339 du 13 décembre 2007 portant statut particulier du corps des officiers publics coutumiers de la Nouvelle-Calédonie.

[1377] CE, Section de l'intérieur, 2 mars 2004, *Avis sur l'avant-projet de loi du pays relatif aux procès-verbaux de palabres coutumiers*, Req. n°370.002.

[1378] Article 86 de la loi organique susmentionnée.

[1379] Article L614-1-1 du Code national de l'environnement.

[1380] Cass. crim, 22 juin 1977, Etienne X, *n°76-91.465*.

[1381] Cass. crim, 10 octobre 2000, *n°00-81.959*.

[1382] Dans l'esprit développé par François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, *op.cit*.

matérielle de la coutume ou de son inscription dans un réseau juridique environnemental néo-calédonien], cela s'avérera impossible si ces valeurs et normes kanak n'ont pas été préalablement consacrées par l'accord de Nouméa de manière explicite, c'est-à-dire par une précision de langage suffisante pour que les engagements souscrits soient normatifs. À défaut, les lois du pays se heurteront à une barrière culturelle : c'est-à-dire à l'interprétation des normes à l'aune des seules valeurs occidentales. »[1383]

1160. Une telle option ne serait pas inédite dans la région. Par exemple, la Constitution du Vanuatu, plus proche voisin de la Nouvelle-Calédonie et ancien condominium franco-britannique indépendant depuis 1980, prévoit que « *Customary law shall continue to have effect as part of the law of the Republic of Vanuatu*. »[1384] Le système traditionnel y est bel et bien une alternative au système établi lors de la période coloniale, bien que les juges rechignent à y recourir[1385].

1161. Quelle que soit l'option choisie, entre *statu quo* de la négation et établissement d'un dialogue, il ne faut pas mésestimer la divergence des objectifs poursuivis par la norme de droit commun et le droit coutumier. Celle-ci met en jeu la pertinence des sanctions qui ponctueraient le non-respect d'une disposition coutumière codifiée.

B - La poursuite d'objectifs peu comparables, obstacle à la mise en place de sanctions par le droit commun d'infractions aux règles coutumières

1162. Si les formes des règles coutumières et de droit commun divergent, leurs fondements objectifs ne se rejoignent pas non plus (1). Cela rend difficile la détermination des sanctions pertinentes, appropriées aux valeurs portées par une règle coutumière transcrite en droit commun (2).

1 - Des objectifs divergents entre les règles coutumières et de droit commun relatives au patrimoine naturel

1163. Comme le soulignait le magistrat Régis Lafargue, et sans que ce constat ne soit complètement obsolète,

« La société calédonienne est une société bloquée, clivée par deux civilisations qui se jaugent et se dénigrent mutuellement, et la justice (essentiellement civile) est précisément tiraillée entre ces deux mondes. Car la justice pénale, elle, enfermée dans un dogmatisme d'un autre temps, ne veut *pas en connaître. »*[1386]

1164. Cela se vérifie hélas en matière environnementale, notamment pénale. Le droit de l'environnement tel qu'il apparait dans les Codes de l'environnement national et des provinces vise à rétablir un équilibre défaillant. Il impose de prendre en considération

---

[1383] Régis LAFARGUE, « L'histoire kanak et la Nouvelle-Calédonie : le droit comme enjeu de civilisation », *Les Cahiers de la Justice,* 2013, nº 2, pp.119-39, p.132.

[1384] Point 3° de l'article 95 de la Constitution du Vanuatu, disponible sous http://www.paclii.org/vu/legis/consol_act/cotrov406/. Accès vérifié le 5 avril 2020.

[1385] Miranda FORSYTH, *A bird that flies with two wings. Kastom and state justice systems in Vanuatu,* Canberra: Australian National University, 2009, https://press.anu.edu.au/publications/bird-flies-two-wings#pdf.

[1386] Régis LAFARGUE, « L'histoire kanak et la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.124.

juridiquement le troisième pilier environnemental du développement, révélé plus récemment que les dimensions strictement économiques et sociales et qui doit le rendre durable.

Il implique donc de faire respecter par tous des prescriptions désormais jugées indispensables à la pérennité du patrimoine naturel et dont la nécessité n'était pas apparue au juriste occidental avant, au plus tôt, la moitié du XXe siècle. Les usages traditionnels occidentaux du patrimoine naturel n'y sont pas intégrés – ni d'ailleurs dans le Code rural et des pêches maritimes. La seule exception, en droit environnemental pénal, concerne la chasse dont les incriminations sont extrêmement techniques et réclament la conjonction de divers paramètres[1387].

1165. A l'inverse, le droit coutumier, par essence, ne poursuit pas un objectif de protection du patrimoine naturel tel qu'on peut le percevoir dans les Codes de l'environnement - en réponse à un constat de dégradation et à un impératif de restauration. Comme son nom le trahit, il fait partie des fondamentaux de la société kanak. Il est garant d'une stabilité sociale conditionnée, en l'occurrence, à l'interdiction de certains usages concernant des périmètres, des espèces ou des techniques. Le corpus de règles coutumières est aussi plus spontanément imbriqué avec les enjeux de biodiversité, notamment par le biais des tabous. En effet,

> *«* d'abord présentées selon une version minimale comme encadrant la « bienséance », ces règles sont ensuite envisagées comme « régissant le monde Kanak dans tous les aspects de sa vie », en combinant deux notions : les « règles ancestrales » d'un ordre social traditionnel et les pratiques rituelles d'échange, figurées par le terme « geste » où celles-ci seraient des émanations parfaites de celles-là. C'est en vertu de cette définition totalisante et essentialiste qui emprunte au langage de l'ethnologie classique que la « Coutume » présente pour le juriste un caractère juridique et devient « source de droit ». *»*[1388]

1166. Par conséquence, les règles susceptibles d'impacter positivement le patrimoine naturel sont portées par des motivations historiquement et radicalement distinctes si elles relèvent du droit commun ou du droit coutumier.

> *« L'efficacité écologique des tabous édictés en référence à la vie spirituelle et matérielle de la communauté destinataire, [...] apparaît plus comme une heureuse conséquence qu'un objectif en soi. Les tabous permettent certes d'éviter des extinctions d'espèce ou la surfréquentation d'un milieu et touchent aux linéaments de la protection de l'environnement – l'espèce et le milieu –, mais ils ne suffisent pas à atteindre les impératifs nationaux et internationaux de conservation de la nature. Un tabou est en mesure d'appréhender le cycle biologique d'une espèce, puisqu'il peut en interdire la chasse ou la pêche pendant sa période de vulnérabilité, mais il ne [vise pas à] en garantir la survie face à une autre espèce qui serait devenue envahissante par exemple ; il peut interdire l'accès à un lieu, mais il ne [contribue pas à] sa restauration écologique. Le tabou limite donc son champ d'action sur la biodiversité à des mesures rudimentaires d'autorisation ou d'interdiction. Nécessairement conditionné par son utilité humaine, il est insuffisant à lui seul pour assurer la conservation de la nature. À l'instar du droit de l'environnement qui s'est modernisé*

[1387] Comme l'illustrent les articles L428-1 et suivants et R428-1 et suivants du Code national de l'environnement.

[1388] Marion CAPO, « Le recueil de droit coutumier Paicî-Camûkî », *op.cit*., p.164

au contact de la science écologique, le tabou pourrait asseoir son autorité sur des nécessités environnementales modernes. Mais on peut se demander si l'insertion de l'écologie dans le tabou ne mènerait pas à une dénaturation telle du mécanisme qu'il disparaîtrait en perdant sa dimension mystique et subjective de la nature. En effet, selon M. Naim-Gesbert, le paradigme de l'écologie « renverse les perspectives traditionnelles, mécaniques et anthropocentriques » (E. NAIM-GESBERT, Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, contribution à l'étude des rapports de la science et du droit, Bruylant, Vubpress, 1999, p. 231.) *et la prise en compte de la science par le tabou conduirait ce dernier à se complexifier et à se rationaliser pour appréhender l'environnement de façon globale, à différents niveaux (espèce, population, écosystème, etc.) et intégrer l'impact des activités humaines. »*[1389]

1167. Par ailleurs, les expériences déjà menées de médiation pénale coutumière « *fonctionnent comme des lieux de discussions et de réélaborations des normes coutumières qui entendent fixer qui a droit à quoi en matière foncière ou successorale par exemple et qui, par conséquent, a raison ou tort lors d'un conflit*. » [1390] Cela alimente donc la réflexion sur les passerelles à établir pour que le droit coutumier fasse partie du réseau du droit environnemental local.

Cela trahit néanmoins encore un hiatus entre ce que le droit commun attend du droit coutumier, qui est de déterminer qui a tort ou raison, et l'objectif du droit pénal environnemental, illustration du mode de pensée structurant du droit commun, qui est de contraindre le respect d'usages du patrimoine naturel conformes avec des valeurs imposées par la loi. C'est d'ailleurs vraisemblablement ce qui justifie en partie que « *la médiation pénale coutumière, comme alternative aux poursuites des auteurs de statut coutumier d'infractions identifiées sur des victimes de même statut, […] ne semble pas susciter l'enthousiasme, y compris chez les défenseurs de la police coutumière dont certains estiment qu'elle sert « juste à éviter de grossir les rangs du Camp Est » ou « qu'elle intervient quand on a déjà trouvé un coupable mais ne permet pas d'en identifier ».* » [1391]

2 - La possibilité de sanctions reconnues en droit commun pour des règles coutumières : de la pirouette au grand écart

1168. Envisager d'adosser les règles coutumières ayant un impact environnemental - qui seraient retranscrites en droit commun ou bien reconnue par un autre biais - à des sanctions principales et complémentaires de droit commun[1392] est une gageure. Il est en effet ambitieux de déterminer une nature et un quantum de sanction qui soient cohérents en réponse à ces deux objectifs divergents.

Tout travail en faveur d'une architecture juridique environnementale néo-calédonienne englobant le droit coutumier doit donc être appuyé sur des échanges nourris sur l'objectif

---

[1389] Luclie STAHL, « Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer », *op.cit.*, p.212.

[1390] Christine DEMMER, « Faire de la coutume kanak un droit. Enjeux, histoire, questionnements. », Mission de recherche Droit & Justice, 2016, https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01480691/document. p.62.

[1391] *Ibid*. p.65.

[1392] Telles que listées au chapitre suivant.

assigné aux règles coutumières « authentiques » et aux règles telles qu'elles seront soumises aux juges désignés par cette architecture juridique globale. Cette dimension est indispensable à l'édiction de sanctions qui fassent sens, qui reflètent effectivement les valeurs portées par les porte-paroles de la règle initiale.

La position à adopter est d'autant plus fine quand les sanctions coutumières consistent en des châtiments corporels, soit à la personne identifiée comme l'auteur soit à l'ensemble de sa classe d'âge. La fonction de la peine coutumière est donc de premier abord principalement rétributive dans le droit coutumier mais aussi, pour reprendre les fonctions de la peine identifiées par Michel van de Kerchove[1393], préventive et socio-pédagogique. En effet, les membres d'une même classe d'âge sont de fait encouragés à être vigilants sur le comportement de leurs pairs. Seule la dimension réparatrice, pourtant précieuse en droit de l'environnement, semble absente[1394].

1169. Bien que largement émancipé de l'ordre public constitutionnel, on ne peut certainement pas ôter au droit coutumier une grande réactivité et une force dissuasive difficilement égalable.

1170. Or, l'articulation au sein d'un ordre juridique plus global risque finalement d'emporter substitution de la règle coutumière à une autre, d'une autre nature même si elle est de même contenu. Si cela sert son effectivité - et une meilleure protection du patrimoine nature - le jeu en vaut la chandelle.

1171. L'option de la transcription appellera la plus scrupuleuse transparence quant aux conséquences de cette traduction de règles coutumières en droit commun et au dessaisissement définitif que cela implique pour les autorités coutumières. Il s'agit de ne pas leurrer ceux des coutumiers qui aspirent aujourd'hui à voir traduites en droit commun certaines règles coutumières.

En effet, dans cette configuration, on peut certes organiser l'association des coutumiers à la mise en œuvre de sanctions infligées à ceux qui bafoueraient des tabous traduits en droit commun. Cette association pourrait notamment être traduite par une médiation coutumière, déjà évoquée, ou par des travaux d'intérêt général accueillis par des autorités coutumières.

1172. Dans la perspective de la « mise en réseau » explicite du droit commun et du droit coutumier, il s'agirait de ne pas négliger les conséquences qu'aurait l'intégration des règles coutumières « telles quelles » à un ordre juridique plus large. Cette articulation explicite reste certes à inventer. Elle doit justement être pensée comme un moyen de promouvoir une société inclusive qui respecte les fondamentaux des cultures occidentale et du peuple premier. Cette mise en réseau devrait transcender les différences en les explicitant et en accordant à chacun la possibilité d'exprimer un point de vue légitime sur les modalités de pérennisation du patrimoine naturel commun.

Auquel cas, parmi de nombreuses autres, serait à prendre en considération la question de l'organisation du respect du principe *non bis in idem* dans le cas d'une personne qui aurait subi un châtiment coutumier reconnu par le droit commun et qui serait présentée devant la Justice au titre des mêmes faits, si l'infraction était caractérisée en droit coutumier et

---

[1393] Michel VAN DE KERCHOVE, « Les fonctions de la sanction pénale », *op.cit*.

[1394] Les gestes de pardon coutumier sont une démarche tierce au châtiment. S'il peut avoir sa place pour des infractions à des règles coutumières touchant au patrimoine naturel, il n'a pas *a priori* pour conséquence de restauration d'un élément de ce patrimoine naturel.

commun. Ce cas serait à prévoir explicitement et appellerait manifestement la tenue de registre des sanctions coutumières.

1173. Aussi, il serait vital de considérer le cas des règles coutumières qui seraient bafouées par des personnes ne les reconnaissant pas. Se poserait en effet avec davantage d'acuité la question déjà posée par Lucile Stahl et illustrée par l'affaire des croisiéristes d'Ouvéa en juin 2019 :

> *« Il est certain [que le droit coutumier] sera appliqué par les personnes soumises à la Coutume, mais qu'en sera-t-il des personnes « extérieures », c'est-à-dire de celles qui ne reconnaissent plus l'autorité des chefs coutumiers ou ne sont tout simplement pas soumises à la Coutume ? La difficulté liée à la coexistence, sur un territoire unique, de deux ordres juridiques distincts, le droit français (local ou national) et le droit coutumier, émerge ici de nouveau. »*[1395]

1174. Envisager que des principes fondamentaux du droit pénal de l'environnement[1396] soient fixés par voie de loi du pays prend ici la toute sa pertinence, puisque c'est la Nouvelle-Calédonie et non pas les provinces qui traite des affaires coutumières, bien que la loi organique les résume à ce jour aux « Statut civil coutumier ; terres coutumières et palabres coutumiers ; limites des aires coutumières ». [1397]

1175. Il serait cependant un leurre que d'envisager que les passerelles entre droit pénal environnemental et Coutume puissent être le seul fait du législateur voire du constituant. Le rôle du Juge serait là fondamental.

> *« Alors que le droit légiféré promet de redevenir un enjeu politique et d'exaspérer les tensions, la sagesse est celle d'une voie médiane et tolérante à l'égard des spécificités de chacun, fondée sur les statuts personnels, et un droit jurisprudentiel, un système de « common law à la française » seul capable de traduire en droit la dimension juridique (la « juridicité ») de la coutume kanak. »*[1398]

1176. Il peut aussi être sciemment décidé de laisser perdurer le système répressif coutumier antérieurement en vigueur, parallèlement au système répressif de droit commun, sans expliciter ni d'articulation ni même de coexistence. Cela consacrerait la situation de défiance respective actuelle, amenant la multiplication des frictions. Il semble bien plus propice à l'effectivité du droit de l'environnement néo-calédonien que, y compris dans sa dimension pénale, il dépasse certaines rigueurs du droit national pour marcher sur ses deux jambes que sont le droit coutumier et le droit commun.

1177. Naturellement, se fonder sur un socle pénal robuste, à savoir une articulation lucide et cohérente entre la sanction des règles coutumières et de droit commun, des qualifications d'infractions cohérentes avec le contexte politico-socio-économique et avec les enjeux écologiques locaux serait un grand pas vers une meilleure effectivité des dispositions visant à pérenniser notre patrimoine naturel. Le chantier vers un panel de sanctions à même de

---

[1395] Lucile STAHL, « Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer », *op.cit.*, p.211.
[1396] Comme évoqué au chapitre suivant.
[1397] Articles 22 et 99 de la loi organique susmentionnée.
[1398] Régis LAFARGUE, « L'histoire kanak et la Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*, p.123.

contenir les impacts négatifs sur l’environnement causés par les infractions reste néanmoins important pour les autorités locales.

Conclusion du chapitre

1178. L'établissement d'un droit pénal environnemental adapté au contexte néo-calédonien - et donc plus à même d'en garantir la bonne effectivité - n'est pas une évidence.

Le devoir éthique d'assurer à chacun et à chaque génération le bénéfice d'un patrimoine naturel sain n'est pas (encore ?) un devoir juridique explicite pour les diverses collectivités compétentes en la matière. Indépendamment de cet hypothétique devoir, leur liberté d'administration les laisse maîtresses, chacune, de déterminer les dispositions propres à atteindre leurs objectifs de politiques publiques, dont peut faire partie la pérennité de leur patrimoine naturel. Les provinces ne font alors l'objet d'aucune contrainte : pour chacune de leurs dispositions, elles peuvent décider de s'inscrire dans une logique pays ou de coller au plus près des besoins de leur circonscription, à la fois quant au contenu des prescriptions à établir et aux sanctions dont les assortir. Cette liberté, en même temps qu'elle favorise l'établissement d'un droit de l'environnement sur mesure, porte atteinte à sa lisibilité et au principe d'égalité des citoyens devant la loi pénale.

1179. Parallèlement à cette hétérogénéité des dispositions environnementales locales, plusieurs facteurs limitent la possibilité de les assortir de sanctions pénales réellement ajustées aux enjeux et aux valeurs locales. D'une part, la loi organique contraint drastiquement l'établissement de sanctions pénales à l'existence d'une infraction miroir en droit national et leurs nature et *quantum* aux *maxima* fixés par la loi nationale. D'autre part, « *En 2014, 105 000 personnes, soit 39 % de la population totale, déclarent appartenir à la communauté Kanak*. »[1399] Tous ne font certes pas un usage strictement coutumier d'éléments du patrimoine naturel, mais il semble inconvenant que le droit pénal environnemental local ne puisse revendiquer une saine porosité avec des usages coutumiers kanak.

> *« Parce que la loi est en réalité l'expression des valeurs d'une majorité, elle peut heurter les valeurs de minorités. Sur le plan pénal, cette confrontation se traduit par le fait que certains comportements admis, voire encouragés par des minorités constituent des infractions selon la loi de la majorité. La question se pose alors de savoir si l'on peut, devant certaines particularités culturelles, assouplir le principe d'un droit pénal unique. »*[1400]

1180. Si le Code de l'environnement de la province des îles Loyauté permet un mécanisme de subsidiarité impliquant l'application de normes coutumières et pratiques traditionnelles propres à un territoire donné, sous certaines conditions dont leur retranscription dans la réglementation provinciale, la question de l'articulation optimale entre Coutume et droit commun de l'environnement reste de mise.

1181. Au-delà de la détermination de l'infraction la plus à même de servir la pérennité du patrimoine naturel en même temps qu'elle correspond à son public, il reste néanmoins à l'assortir de la sanction la plus à même de concourir à l'effectivité de la norme environnementale.

[1399] Source : http://www.isee.nc/population/recensement/communautes, consulté le 22 août 2019.

[1400] Raphaële PARIZOT, « Le droit pénal français doit-il prendre en compte les particularités culturelles ? », *op.cit.,* p.10.

Chapitre 2 - **La détermination des sanctions encourues, des compétences à géométrie variable**

1182. Caractériser une infraction est le premier palier. En la matière, Nouvelle-Calédonie et provinces ont une immense latitude. Reste encore cependant à l'adosser à la menace d'une sanction pour qu'elle apparaisse réellement sur les écrans-radars de la Justice, puisque « *c'est de l'association d'une peine et d'un interdit que naît l'incrimination*. »[1401] Cette dimension est indispensable à l'objet de cette recherche, car les sanctions sont étudiées ici en tant qu'élément susceptible de concourir à l'effectivité du droit de l'environnement néo-calédonien, et plus précisément de prévenir les conséquences négatives sur le patrimoine naturel de la commission ou de la récidive d'une infraction.

1183. Car, par essence, « *l'édiction de sanctions comporte assurément une dimension préventive.* »[1402] La sanction, administrative comme pénale, « *a non seulement une fonction de découragement à l'encontre les comportements illicites, mais encore une fonction d'encouragement vis-à-vis des actes pris en conformité aux normes juridiques.* »[1403]

1184. « *La répression du non-respect des normes de droit public fait l'objet d'une répartition entre la répression effectuée par l'administration et celle effectuée par le juge, pénal ou administratif.* »[1404] Ces différents axes appellent des considérations spécifiques à la Nouvelle-Calédonie. Les pistes de réflexion peuvent relever du droit local ou impliquer des dispositions nationales. L'enjeu reste à la fois de garantir les libertés fondamentales et de disposer de moyens pertinents pour lutter contre les infractions environnementales.

1185. A cet égard, l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie et des provinces est moindre que celle affichée pour les normes « primaires » [1405]. Le droit français ouvre la possibilité de prévoir des sanctions localement mais il pose des garanties pour assurer le respect notamment des principes de proportionnalité, d'égalité et d'unité de la loi pénale.

La loi organique[1406] distingue deux cas de figure où la marge de manœuvre accordée aux collectivités locales est différente : l'édiction des sanctions pénales et celle des sanctions administratives. Cette discrimination justifie que les provinces et la Nouvelle-Calédonie fassent un usage parfois biaisé de chacune de ces sanctions. Les sanctions pénales locales sont étroitement liées aux dispositions de droit national « de même nature » (section 1). Les sanctions administratives, pour leur part, connaissent une bien plus grande marge d'innovation (section 2).

Section 1 - **Les œillères nationales en matière de sanctions relevant du juge pénal**

1186. Comme évoqué au chapitre précédent, la Nouvelle-Calédonie et les provinces se voient accorder par la loi organique des prérogatives peu communes en droit national, y

[1401] Guillaume BEAUSSONIE, « Infraction », *op.cit.*
[1402] Agathe VAN LANG, « Droit répressif de l'environnement : perspectives en droit administratif », *Revue Juridique de l'Environnement,* 2014, nº HS01, Volume 39, pp.33-46, p.34.
[1403] Alain LAQUIEZE, « Sanction », *op.cit.*, p.1384.
[1404] Julien BETAILLE, « Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement », *op.cit.*, p.173.
[1405] Selon la terminologie employée par Herbert L.A Hart dans *Le concept de droit*, p.101.
[1406] Articles 86 et 157 de la loi organique susmentionnée.

compris en matière pénale. Elles peuvent assortir leurs infractions de sanctions pénales sans le moindre formalisme spécifique, qu'il s'agisse de contraventions ou de délits. Néanmoins, ces sanctions sont strictement cantonnées à la nature et au *quantum* de celles prévues au niveau national pour les infractions de même nature[1407]. Or, la sanction pénale porte une « *fonction symbolique [qui] réside dans son aptitude à produire ou reproduire un certain nombre de représentations individuelles ou collectives, valorisantes ou dévalorisantes. C'est une « réaction passionnelle », ce qui la distingue fondamentalement de la répression administrative.* »[1408] Cette dimension de la sanction pénale rend d'autant plus artificielle la contrainte de mimétisme vis-à-vis du droit national.

L'autonomie en matière environnementale est en réalité contrecarrée par la nécessité d'égalité, au niveau national, des citoyens à face à la loi pénale : le droit pénal environnemental local ne peut en effet s'ajuster au plus près des réalités locales. Il peine donc à contribuer à l'effectivité des normes primaires. Cette circonstance, si elle garantit une homogénéité du droit pénal à l'échelle nationale, est un obstacle à la construction d'un droit de l'environnement local parfaitement cohérent avec les réalités et les valeurs locales. Si la compétence pénale environnementale locale ne consiste qu'à étendre localement les infractions nationales, elle ne peut atteindre son objectif de concourir ni à pérenniser le patrimoine naturel ni à structurer un destin commun.

1187. Il est donc indispensable de clarifier précisément le cadre actuel dans lequel sont prévues les sanctions pénales environnementales locales. Ce cadre est en réalité très étroit (§1). Il est donc aussi opportun d'en envisager des évolutions de sorte à ce que ces sanctions pénales environnementales locales soient réellement adaptées au contexte local. A cette fin, lorsque des infractions « de même nature » prévues par les lois et règlements de la République satisfont les besoins locaux en matière environnementale, il pourra continuer à y être fait référence comme en toute matière, en vertu de l'article 86 de la loi organique. A défaut, s'il apparaissait nécessaire de qualifier une infraction environnementale localement sans qu'aucune infraction « miroir » n'existe en droit national, il serait possible d'assortir de sanctions pénales une infraction environnementale locale innovante. Cette faculté serait particulièrement opportune dans la démarche d'amélioration de l'effectivité de droit de l'environnement néo-calédonien (§2).

§ 1 - Une compétence locale liée

1188. La loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, symétriquement à ce qui se fait pour la Polynésie française[1409], octroie à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces le pouvoir d'assortir leurs dispositions de sanctions pénales, même par voie réglementaire (A). Pour autant, ce pouvoir est très strictement lié et ne permet que d'en faire le pâle reflet des infractions prévues en droit national pour les dispositions de même nature (B). En Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie française, « *le choix des sanctions par la collectivité [est enfermé] dans une double limite liée au quantum et à la nature de la peine.* »[1410]

[1407] L'incertitude de cette notion a été soulignée au chapitre précédent.

[1408] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.475.

[1409] Articles 20 et 21 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

[1410] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », 2011, *op.cit.*, p.239.

A - L'opportunité rare en droit français de prévoir des délits et des peines privatives de libertés

1189. Le fait de pouvoir, par un même texte, caractériser une infraction et l'assortir de sanctions pénales n'est pas banal. Au niveau national, les sources du droit pénal sont soumises à un formalisme très rigoureux (1) alors que les collectivités néo-calédoniennes bénéficient à cet égard de la plus grande souplesse (2).

1 - Un cadre national très exigeant

1190. Au niveau national, prévoir une disposition pénale est une réelle démarche légistique. Parfois, déterminer la sanction encourue pour une infraction donnée implique de tracer un fil d'Ariane renvoyant d'articles caractérisant l'infraction en articles la sanctionnant.

Par exemple, l'article R415-2 du Code de l'environnement national[1411] sanctionne d'une amende de la troisième classe la poursuite aux fins de prise de vue ou de son, comportement encadré par l'article R411-19 dudit Code[1412], d'un spécimen appartenant à une liste d'espèce prévue à l'article L411-1[1413] mais dont l'article L411-12 établit qu'elle relève des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Du fait de cette habilitation, l'article R411-1 fait relever cette liste d'arrêtés conjoints du ministre chargé de la protection de la nature et soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes. La plus grande rigueur est donc de mise.

1191. En outre, la répartition entre les dispositions pénales de compétences législatives et réglementaires est à prendre en compte. L'article 34 de la Constitution fait certes relever « *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* » du domaine de la loi. Pour les peines complémentaires des délits, l'article 131-10 du Code pénal confirme aussi qu'elles relèvent de la loi.

Toutefois, en ce qui concerne les contraventions c'est le pouvoir réglementaire seul qui trouve à s'exprimer. En effet, « *l'article 37 de la Constitution de 1958 donne compétence au pouvoir réglementaire, autrement dit, au pouvoir exécutif, en matière contraventionnelle. Équivoque à la seule lecture dudit texte, cette compétence est expressément affirmée par les articles 111-2 et 111-3 du Code pénal où l'on apprend, ce dont il était possible de douter, qu'elle concerne tant cette catégorie d'infractions que leurs peines. »* [1414]

Et encore, parmi les dispositions réglementaires, seuls

> « les décrets pris en Conseil d'État […] peuvent déterminer à la fois une incrimination et une sanction (C. pén., art. R. 610-1 s., bref, le livre VI de la partie réglementaire), et […] sont même susceptibles de représenter un véritable complément de la loi lorsque celle-ci, ayant préalablement fixé une peine, leur laisse le soin de définir avec plus ou moins de latitude le comportement incriminé (ex. : C. pén., art. 221-6, qui incrimine certains manquements à une obligation de sécurité ou de prudence

---

[1411] Codifié par décret en Conseil d'Etat**, en l'occurrence le décret n° 2005-935 du 2 août 2005 relatif à la partie réglementaire du Code de l'environnement.**

[1412] Adopté par décret en Conseil d'Etat**, en l'occurrence le décret n°2006-944 du 28 juillet 2006 relatif aux parcs nationaux et modifiant notamment le Code de l'environnement.**

[1413] Modifié par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

[1414] Guillaume BEAUSSONIE, « Infraction », *op.cit.*

imposée par la loi ou le règlement ; art. 413-7 et R. 413-1 s., sur le fait de s'introduire sans autorisation dans un lieu intéressant la défense nationale, le lieu étant précisé par le règlement. – C. urb., art. L. 480-4, en vertu duquel constitue un délit l'exécution de travaux en violation de dispositions réglementaires ou d'autorisations administratives). Les décrets simples et les arrêtés ministériels ne font que préciser la loi, de même que les autres arrêtés […]. *»*[1415]

2 - Un formalisme local très tolérant, revers de la médaille d'une autonomie extrêmement réduite

1192. Les articles 86, 87 et 157 de la loi organique permettent à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces de prévoir des sanctions, notamment pénales. Leur champ est « libre » pour les amendes non seulement contraventionnelles mais aussi délictuelles. L'option des peines complémentaires est aussi possible.

De surcroît, elles peuvent assortir les délits qu'elles prévoient de peines d'emprisonnement. Ces peines sont validées *a posteriori* par l'Etat, par le biais d'une loi d'homologation[1416] dans l'attente de laquelle seules les peines d'amende et les peines complémentaires éventuellement prévues sont applicables.

1193. La loi statutaire antérieure[1417] était à cet égard bien plus restrictive. La seule option accessible était celle des amendes ; encore fallait-il une homologation par la loi nationale pour celles relevant du délit. La loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 ne prévoyait en effet pour une province que la possibilité d'« *assortir les infractions aux règlements qu'elle édicte de peines d'amende n'excédant pas le maximum prévu à l'article 466 du Code pénal et respectant la classification des contraventions prévues par la deuxième partie de ce Code* », ainsi que la possibilité d'« *instituer des peines d'amende correctionnelles sous réserve d'une homologation de sa délibération par la loi préalablement à leur application; jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'homologation, les auteurs des infractions prévues par la délibération sont passibles des peines d'amende applicables aux auteurs de contraventions de la cinquième classe*. »[1418]

1194. Désormais, en n'excluant du champ des sanctions pénales à la portée des provinces et de la Nouvelle-Calédonie que les crimes et en ne soumettant à loi d'homologation que les peines d'emprisonnement, la loi organique leur octroie donc une latitude exceptionnelle en droit français[1419].

[1415] *Ibid*.

[1416] En matière environnementale, plusieurs lois d'homologation ont été adoptées depuis les premières codifications en 2008. Ce sont en général des « lois balais » qui traitent de multiples sujets, environnementaux ou ultramarins : loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (Article 29), loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (Article 9), loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer (Article 68).

[1417] Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

[1418] Article 24 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

[1419] Comme évoqué précédemment, l'article 20 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française offre à la Polynésie des prérogatives identiques.

Elle l'est d'autant plus que la loi organique n'exige aucun formalisme particulier à l'édiction de ces infractions. Elles peuvent émaner de délibérations comme de lois de pays, selon le domaine matériel considéré[1420].

De fait, les sanctions pénales établies localement par voie règlementaire échappent au contrôle du Conseil Constitutionnel - elles ne sont soumises qu'au contrôle du juge administratif. Celles établies par loi du pays y sont soumises dans des conditions similaires à celles établies pour les lois nationales[1421].

1195. Ce pouvoir peut sembler exorbitant. Il ne s'agit en réalité que d'un formalisme simplifié pour déterminer des dispositions sont le contenu est contraint.

1196. En effet, les qualifications des délits et la détermination des peines correctionnelles encourues ne peuvent être établies que dans la limites du « *maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République.* » Finalement, la marge de manœuvre laissée localement reste donc très strictement canalisée par la loi française qui, elle, passe au crible du Conseil Constitutionnel.

Cette situation est justifiée par le fait que, malgré l'autonomie du droit local de l'environnement, il reste *« essentiel de garantir la sécurité juridique des citoyens sur l'ensemble du territoire de la République, et de les faire bénéficier du même degré de respect des droits fondamentaux et libertés publiques quelle que soit la collectivité dans laquelle ils se trouvent.* »[1422]

Toutefois, elle ne suffit pas à la pleine expression de la compétence environnementale locale, en empêchant d'ajuster la sanction pénale à la valeur attribuée localement à certains éléments du patrimoine naturel susceptibles de faire l'objet d'infractions. De façon générale, elle ne permet pas d'appréhender de manière pertinente les spécificités de toute nature pouvant dicter des solutions différenciées par rapport au cadre de référence national.

Pour pouvoir établir des dispositions environnementales dont le non-respect sera contrôlé par leurs agents mais aussi des officiers de police judiciaire et sous le contrôle des magistrats, fonctionnaires d'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces, comme la Polynésie française, ne peuvent qu'« *adapter les éléments constitutifs de l'infraction à [leurs] spécificités et [leurs] besoins locaux, dans la mesure où l'infraction de référence reste une infraction de même nature.* »[1423]

1197. La souplesse formelle prêtée aux articles 86, 87 et 157 de la loi organique en matière de sanctions pénales n'est en réalité qu'illusoire. La seule initiative réellement accessible localement en matière de droit pénal environnemental consiste à « calédoniser » à la marge les contraventions et délits prévus par la métropole.

[1420] L'article 99 de la **loi organique modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie liste les matières dans lesquelles le Congrès délibère par voie de loi du pays.**

[1421] Lire à cet égard Victor DAVID, « L'incomplétude du contrôle de la loi du pays », *op.cit.*

[1422] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *op.cit*.

[1423] Emmanuelle GINDRE et Bruno De LOYNES De FUMICHON, « La réception du droit pénal français à Tahiti (1842-2000) », *Archives de politique criminelle*, 2014/1, Volume n° 36, pp.89-109, p.109.

B - Des ajustements trop partiels des sanctions pénales nationales aux valeurs locales

1198. Le respect du « *maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République* » imposé par la loi organique vide ainsi d'une grande partie de son sens la compétence environnementale locale. En effet, même si toute latitude est laissée en matière de caractérisation des infractions, les collectivités ne peuvent compter sur le concours de la Justice pénale que pour celles - pénales - au maximum égale à celles prévues pour une infraction métropolitaine de même nature[1424].

Si « *les valeurs du droit répressif de l'environnement sont […] intimement liées à la valeur que telle société donnée accorde à tel moment donné à la protection de l'environnement* »[1425], la valeur accordée à une interdiction - et par conséquent la nature et le quantum de la sanction pénale considérée comme opportune - peut être différente en Nouvelle-Calédonie et en Métropole.

Ce « *carcan statutaire* »[1426] empiète sur la bonne effectivité du droit local de l'environnement. En effet, il déconnecte la valeur symbolique, écologique ou sociale de ce qui est bafoué par l'infraction caractérisée de la gravité de la sanction risquée. Le message de la collectivité devient alors confus ; sa volonté de protéger un élément de son patrimoine naturel apparaît ambivalente.

Il serait donc pertinent de pouvoir ajuster localement la sanction pénale encourue à la valeur localement attribuée à l'infraction. Or, aucun levier n'est prévu pour ajuster des sanctions pénales locales d'une autre façon qu'en révisant à la baisse celles prévues pour les infractions métropolitaines de même nature. Le droit pénal environnemental local n'a qu'une latitude minimaliste pour « *faire un choix entre conserver le maximum possible des peines applicables et garder une certaine liberté dans l'échelle des sanctions reflétant la hiérarchie des valeurs environnementales à protéger.* »[1427]

1199. Le champ des possibles en matière pénale, tel que posé aux articles 86 et 157 de la loi organique, concerne les peines principales (1) comme les peines complémentaires (2). Elles font pourtant l'objet de considérations différentes de la part des collectivités.

1 - Les peines principales, premier étalon de la valeur sociale accordée à l'objet de la norme primaire

1200. La loi organique exige que la peine envisagée ne soit pas supérieure à celle prévue en droit national pour les infractions de même nature et qu'elle relève de la contravention ou du délit conformément aux limites établies aux articles 131-1 et 131-13 du Code pénal. Aucune contrainte ne porte ni sur le fait qu'une contravention ne puisse devenir une contravention de moindre classe, ni sur le fait qu'une infraction qui relève du domaine délictuel en métropole doive y rester en Nouvelle-Calédonie. L'expérience en a d'ailleurs été faite, sans que le contrôle de légalité n'y trouve à redire.

1201. Les pratiques des collectivités diffèrent en l'espèce. Par exemple, la province Sud fait manifestement le choix d'ajuster systématiquement les sanctions pénales des infractions

---

[1424] La section suivante traite des sanctions administratives.

[1425] Marie-Anne COHENDET, « Le droit répressif, quelles valeurs, quelles frontières ? », *op.cit.*

[1426] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *op.cit.*.

[1427] *Ibid*.

qu'elle a caractérisées aux plafonds métropolitains. L'avantage en est, pour les infractions qu'elle a décidé d' « importer », de pouvoir proposer au juge le panel de sanction le plus large possible, tant pour les peines principales que complémentaires[1428].

1202. La province Nord y apporte des ajustements ponctuels, qui ne peuvent être que des amoindrissements. Ainsi, en matière de chasse par exemple, seule une contravention de la première classe est encourue par qui chasse le cerf au-delà des quotas autorisés[1429], au lieu d'une contravention de la quatrième classe[1430] en cas de dépassement de quota pour les autres gibiers. En droit national, c'est une contravention de la cinquième classe qui est prévue pour tous les cas de dépassement de quota, conformément au 2° de l'article R428-5 du Code national de l'environnement.

Cet ajustement fait tout à fait sens puisque l'espèce (*Cervus rusa*) est envahissante en Nouvelle-Calédonie. Introduite en 1870, elle s'y reproduit toute l'année, où elle ne connait aucun prédateur naturel. Elle cause des dommages très importants aux forêts, y compris aux espèces endémiques. Le cerf mâle fait l'objet de quotas de prélèvement pour des raisons liées à la biologie de l'espèce (les femelles seraient plus fécondes lorsqu'il y a moins de mâles). Ce quota imposé sur toute la Grande-Terre est très mal accepté des administrés. En outre, la chasse du cerf non seulement contribue à la régulation de l'espèce mais aussi fournit une part importante de la viande consommée par les familles des chasseurs. Sanctionner plus légèrement le prélèvement de cerfs permet réellement d'ajuster la sanction à la valeur écologique et sociale de l'infraction.

De la même façon, seule une contravention de la deuxième classe est prévue pour les chasseurs non titulaires d'un permis de chasser valable[1431], contre une contravention de la cinquième classe au niveau national[1432]. Là encore, une peine qui permet de limiter la chasse sur le terrain d'autrui par des chasseurs non formés ou non assurés méritait d'être adoucie au vu du contexte local. En effet, localement, il est interdit de chasser sur le terrain d'autrui sans son consentement et il n'existe aucune contrainte de formation pour l'octroi du permis de chasser. En province Nord, la couverture par une assurance n'est pas non plus exigée.

Aussi, la province Nord a fait le choix de ne prévoir qu'une contravention de la cinquième classe pour toutes les infractions susceptibles d'être commise à ses dispositions relatives aux aires protégées[1433].

Ce parti-pris permet une parfaite lisibilité des sanctions encourues, ce qui est un avantage en termes d'accessibilité du droit. Cet avantage fait largement défaut, par exemple, aux articles 216-2 à 216-12 du Code de l'environnement de la province Sud, qui s'est attachée à

[1428] D'où l'adoption par exemple de la délibération n° 16-2013/APS du 25 avril 2013 portant modification des sanctions relatives à la chasse et à la pêche en mer, des articles 31 et 32 de la délibération n° 17-2015/APS du 26 juin 2015 portant diverses modifications du Code de l'environnement de la province Sud, 15, 18 de la délibération n° 23-2017/APS/DENV/DENV du 31 mars 2017 portant diverses modifications du Code de l'environnement de la province Sud.

[1429] Article 335-5 du Code de l'environnement de la province Nord.

[1430] Article 335-2 du Code de l'environnement de la province Nord.

[1431] Article 335-6 du Code de l'environnement de la province Nord.

[1432] Article R428-3 du Code national de l'environnement.

[1433] Article 217-1 du Code de l'environnement de la province Nord depuis la délibération n° 2014-322/APN du 24 octobre 2014 modifiant la délibération modifiée n° 2008-306/APN du 24 octobre 2008 relative au Code de l'environnement de la province Nord.

coller au *maximum* des sanctions prévues pour les infractions d'intitulés comparables commises dans les cœurs de parcs[1434].

1203. Cette décision de la province Nord de minorer certaines des peines encourues en matière d'aires protégées présente toutefois deux inconvénients.

En premier lieu, le fait de terrasser l'intégralité de la surface d'une réserve intégrale et celui d'abandonner une batterie hors d'usage dans une aire de gestion durable des ressources sont passibles de la même sanction alors qu'ils impliquent manifestement à la fois des intentions et des conséquences environnementales peu comparables. La graduation nécessaire à la pertinence de la sanction n'est pas présente. La marge d'appréciation laissée au juge apparait insuffisante.

En second lieu, il n'est pas garanti que certaines infractions ne puissent pas être considérées comme de même nature que celles n'appelant au niveau national que des contraventions de moindre classe, notamment parmi les articles R331-63 et suivants et R332-69 et suivants du Code de l'environnement national.

1204. La mise en parallèle des dispositions pénales locales en ce qui concerne les aires protégées est dressée au tableau porté en annexe 1.7.

1205. Par ailleurs, en province Sud, le fait de se calquer sur les seuils hauts métropolitains permet effectivement que le juge ait le choix le plus large possible parmi les sanctions à prononcer au cas par cas. Cependant, cela aboutit parfois à des distorsions de l'échelle des enjeux environnementaux et des sanctions impliqués par une même infraction.

Ainsi, en matière de pêche en mer, faire usage de moyens de pêche prohibés est passible de sanctions différentes selon l'auteur : les professionnels encourent des peines délictuelles[1435] et les autres (qui n'ont, de ce fait, pas le droit de commercialiser leurs prises) des peines contraventionnelles[1436]. Pour autant, ceux qui pêchent sans autorisation professionnelle mais aux fins de commercialisation irrégulière de leurs prises[1437], de façon organisée, provoquent un dommage environnemental incomparable avec des plaisanciers qui auraient fait ce jour-là trop « bonne » pêche. Pour reprendre à nouveau les termes posés pour la Polynésie française, « *les possibilités de répression offertes […] ne permettent pas d'adapter pleinement la réglementation applicable à son contexte particulier, tant environnemental qu'humain*. »[1438]

1206. En province Nord, l'ensemble des infractions relatives à la pêche en mer relève de la contravention. Seules celles concernant les mammifères et tortues marines, dont le statut

---

[1434] Articles L331-26 et L331-27 et R331-63 à R331-68 du Code de l'environnement national. Il n'est pas dit toutefois que les infractions prévues dans les réserves naturelles nationales (Articles L332-25 et R332-69 à R332-77 du Code de l'environnement national) ne pourraient pas être davantage considérées comme l'infraction « de même nature » en droit national pour certaines catégories d'aires protégées.

[1435] Article 341-43 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1436] Article 341-44 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1437] Indépendamment du fait que commercialiser ses prises sans être un pêcheur professionnel soit un délit en soit.

[1438] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *op.cit.*, p.241.

est davantage comparable aux espèces protégées, font l'objet des peines délictuelles prévues en 2008 au niveau national pour les espèces protégées.

Le choix a été fait de ne rendre possibles que les sanctions à portée de la plupart des personnes qui pourraient faire l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction. Ce choix a cependant toujours pour inconvénient de ne pas répondre à la diversité des situations possibles et d'enfermer le juge dans un panel de sanctions particulièrement restreint. Une grand-mère qui ramasserait ponctuellement et par mégarde trop de crabes serait sanctionnée à la même hauteur qu'un groupe organisé pour collecter et commercialiser leurs prises à grande échelle sur le marché noir.

1207. La mise en parallèle des dispositions pénales locales en ce qui concerne la pêche en mer est dressée au tableau porté en annexe 1.8.

1208. Dans un tout autre registre, pour les atteintes aux milieux aquatiques, la Nouvelle-Calédonie conserve des peines contraventionnelles alors que le droit national prévoit des peines délictuelles. Il ne s'agit plus là toutefois d'une stratégie visant à une adaptation de la sanction aux enjeux locaux, mais tout simplement de l'obsolescence acceptée de la délibération n° 105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie.

1209. En ce qui concerne l'égalité des citoyens devant la loi pénale, il s'avère que, alors que la Constitution et la loi organique entendent lisser les sanctions pénales au niveau de soixante millions d'administrés, elles amènent à faire encourir aux deux cent cinquante mille habitants d'un même archipel des sanctions pénales principales à peine comparables pour des infractions similaires. Malgré les principes de proportionnalité, d'égalité et d'unité législative en matière pénale, le droit local pénal environnemental apparait comme un Cerbère dont chacune des paires de mâchoires mordra plus ou moins fort l'auteur d'une infraction selon la province où elle sera commise.

2 - Les peines complémentaires

1210. Les peines complémentaires se distinguent des peines principales *de référence*, « *prévues par la loi pour sanctionner à titre principal un comportement infractionnel [qui] permettent de déterminer le degré de gravité de l'infraction en la qualifiant de crime, délit ou contravention*. »[1439] Comme leur nom ne le cache pas, « *les peines complémentaires sont des peines prévues pour compléter la peine principale. […] Elles doivent être spécialement prévues pour chaque infraction ; elles sanctionnent aussi bien les délits et les contraventions que les crimes ; elles peuvent être prononcées cumulativement avec les peines principales. [Elles] peuvent [même] être utilisées comme des peines principales. En effet, en matière correctionnelle et contraventionnelle, le juge peut négliger la peine principale encourue et*

[1439] Jean-Paul CERE, « Peines : nature et prononcé », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2018, https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000232&ctxt=0_YSR0MT1QZWluZXMgOiBuYXR1cmUgZXQgcHJvbm9uY8Opwqd4JHNmPXBhZ2UtcmVjaGVyY2hl&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=.

prononcer à titre principal la peine complémentaire prévue par le texte d'incrimination (C. pén., art. 131-11, 131-18 et 131-44). »[1440]

Plus créatives, elles permettent surtout de s'émanciper du classique « amende et prison » qui trouve rapidement ses limites en matière de dissuasion des infractions environnementales. « *Ces peines classiques, adaptées aux infractions de droit commun, ne le sont guère aux atteintes portées à la nature : à elles seules, et dans la mesure où le juge pénal demeure toujours réticent à s'approcher des maxima encourus dans les condamnations qu'il prononce, elles ne sauraient être dissuasives et révélatrices de la valeur accordée [par exemple] à la disparition d'espèces protégées.* »[1441]

Les peines complémentaires sont en réalité beaucoup plus susceptibles de dissuader des auteurs d'infractions environnementales potentielles que des peines pécuniaires, parfois difficiles à faire réellement verser, ou d'emprisonnement, qui sont à ce jour très rarement prononcées en matière environnementale. Elles remplissent en outre des fonctions plus ciblées (a). Il est donc opportun que la Nouvelle-Calédonie et les provinces puissent assortir leurs infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Pourtant, on remarque là aussi une pratique hétérogène des différentes collectivités (b).

a - Les fonctions des peines complémentaires

1211. Ces peines complémentaires permettent une sanction plus personnalisée à l'auteur et à l'infraction. Elles sont moins marquées que les peines principales par la « *connotation rétributive, procédant de l'idée selon laquelle le malfaiteur devait subir une souffrance censée répondre au trouble causé.* »[1442]

1212. La collectivité auteur de normes n'a pas d'autre choix que de prévoir des peines principales : elles sont la clef d'entrée de l'infraction dans les radars de la Justice, qui sera mobilisée selon des procédures différentes si elles permettent de qualifier un crime, un délit ou une contravention. Prévoir des peines complémentaires renvoie par contre à un réel souci d'ajustement, de pertinence de la sanction par rapport à l'intention de la collectivité qui crée l'infraction. La peine complémentaire semble donc particulièrement déterminante dans l'effectivité de la norme prévoyant cette infraction.

1213. La fonction d'une peine peut notamment être l'intimidation spécifique d'un public professionnel ciblé. Ainsi, par exemple, le risque de diffusion d'un jugement de condamnation aurait des conséquences sur la réputation commerciale d'un condamné, ou la perspective d'interdiction de commander un navire remettrait en cause la carrière d'un capitaine.

1214. La peine complémentaire peut, outre constituer une menace motivant des comportements vertueux, contribuer à éliminer matériellement le risque de renouvellement de l'infraction. C'est le cas, par exemple, de la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction. Pour les usagers de la mer, ce peut être la confiscation de tout navire, installation, véhicule ou engin appartenant au condamné. Pour les industriels et artisans, ce peut être aussi l'arrêt de fonctionnement d'une installation, même temporaire.

[1440] *Ibid*.

[1441] Valérie JAWORSKI, *La protection pénale du milieu et des espèces*, in Actes des journées anniversaires de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature 1976-2006 : 30 ans de protection de la nature, bilans et perspectives, MEDAD-SFDE-LIUUE ROC, 2007, p.59.

[1442] Jena-Paul CERE, « Peines : nature et prononcé », *op.cit.*

C'est la capacité matérielle de l'auteur à insister dans son comportement nocif pour notre patrimoine naturel qui est ici remise en question.

1215. La fonction de la peine complémentaire peut aussi être la réadaptation, par exemple au travers de la dimension formatrice d'un travail d'intérêt général ou du suivi d'un stage de citoyenneté. L'idée est ici de prévenir la récidive d'une infraction en inculquant l'intérêt des comportements vertueux par rapport à la norme bafouée. Plus ambitieusement encore, il pourrait s'agir de faire des auteurs d'infractions des repentis vecteurs eux-mêmes de messages en faveur de la pérennité de notre patrimoine naturel. Cela contribue à diffuser dans la société la valeur portée par la collectivité lorsqu'elle qualifie l'infraction.

De fait, une sanction peut avoir « *une fonction de découragement à l'encontre des comportements illicites, mais encore une fonction d'encouragement vis-à-vis des actes pris en conformité des actes juridiques.* »[1443] Il est fondamental, en matière de pérennité de notre patrimoine naturel, de disposer de telles sanctions.

1216. On constate que les fonctions des peines telles que pensées dans le Code pénal restent *a priori* bien distinctes de la réparation, objectif poursuivi *a priori* au civil, par le biais des dommages et intérêts. L'article 130-1 du Code pénal établit en effet que :

> *« Afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions :*
> *1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ;*
> *2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. »*

Si ces fonctions peuvent être opportunes en droit pénal général, elles nous semblent ne pas offrir toutes les garanties d'effectivité au droit de l'environnement. D'ailleurs, et cela semble particulièrement opportun en matière environnementale, la réparation du dommage causé apparait parmi les fonctions de la peine identifiées par Michel van de Kerchove[1444] : prévention, réparation, rétribution et fonction socio-pédagogique.

1217. S'agissant de droit de l'environnement, toute peine susceptible de prévenir une nouvelle infraction à une disposition en faveur de la pérennité du patrimoine naturel est naturellement à étudier. Cette fonction réparatrice des peines complémentaires est particulièrement nécessaire en matière de pérennité du patrimoine naturel. Bien entendu, les plus grands trésors d'ingéniosité et d'ingénierie ne permettront jamais de reconstituer artificiellement un élément de patrimoine naturel dégradé lors de la commission d'une infraction. Pour autant, des moyens peuvent être mis en œuvre pour favoriser la meilleure reconstitution possible d'un milieu naturel. C'est ce qui est envisagé dans le cas de la peine complémentaire de remise en état des lieux auxquels il a été porté atteinte.

Cette piste est particulièrement importante à exploiter. Elle doit s'articuler avec divers leviers possiblement mis en œuvre en matière de restauration environnementale : les mesures compensatoires, mises en œuvre en dehors de toute infraction, dans le cadre de l'autorisation préalable d'un projet au sens large, les dommages et intérêts et les obligations de remise en état prononcées au titre de sanctions administratives.

Les mesures compensatoires, de caractère préventif, sont du ressort des porteurs de projets soumis à étude d'impact voire à autorisation : ils doivent réaliser leur projet en évitant

---

[1443] Alain LAQUIEZE, « Sanction », *op.cit.*
[1444] Michel VAN DE KERCHOVE, « Les fonctions de la sanction pénale », *op.cit*.

et réduisant au maximum ses impacts négatifs sur l'environnement et, le cas échéant, en en compensant les impacts négatifs résiduels. Ces mesures ne peuvent être confondues avec des sanctions : elles sont des paramètres fondamentaux d'un projet mené légalement et contribuant à sa bonne qualité.

Les dommages et intérêts peuvent être réclamés devant le juge civil par les victimes au titre du préjudice subi, qu'il soit moral, matériel ou environnemental[1445]. Il serait envisageable aussi que des remises en état d'un milieu naturel ou d'un service écosystémique puissent être facturées au titre de la responsabilité civile de l'auteur d'un dommage environnemental. C'est d'ailleurs déjà le cas en Nouvelle-Calédonie, comme le révèlent des communiqués de presse[1446].

Les obligations de remise en état prononcées à titre de sanctions administratives, elles, répondent à des problématiques de mise en œuvre et de suivi différentes, car elles ne relèvent pas du pouvoir judiciaire mais de l'administration compétente pour instruire les procédures liées au projet irrégulier.

1218. Toutes ces fonctions n'apparaissent cependant pas de façon flagrante dans le droit pénal environnemental local à ce jour.

b - Les peines complémentaires en matière environnementale, des leviers potentiellement plus à même de faire converger le texte et les faits en Nouvelle-Calédonie

1219. A la suite de l'inventaire dressé pour les peines principales, les peines complémentaires encourues en matière d'aires protégées et de pêche en mer sont reportées respectivement dans les tableaux portés aux annexes 1.7 et 1.8.

1220. Il y apparait que les peines complémentaires, pour ainsi dire réduites à la confiscation, sont de bien moindre créativité que ce qui serait possible.

1221. L'intérêt de la confiscation ne doit cependant pas être négligé : il permet un impact ciblé sur l'activité au cours de laquelle l'infraction est susceptible d'être commise et peut porter sur des biens à forte valeur à la fois utilitaire et sociale. Des confiscations de moyens nautiques de pêcheurs non titulaires d'autorisation de pêche professionnelles et faisant malgré tout commerce de leurs prises sont désormais prononcées[1447].

1222. En ce qui concerne les aires protégées, il est dommage par exemple de ne pas généraliser sur toute la Grande-Terre la possibilité de condamner l'auteur d'une infraction

---

[1445] Une très nombreuse doctrine existe à ce sujet, notamment Laurent NEYRET, *La réparation du préjudice écologique en pratique*, APCEF, 2016.

[1446] Communiqué de la province Sud du 13/02/2019 : « Suite à la condamnation de l'entreprise VALE NC à verser des dommages et intérêts à l'association EPLP au titre des atteintes à l'environnement constatées en 2011 (destruction de chênes gommes) et 2014 (fuite acide), la province sud tient à rappeler que par jugement en date du 14 novembre 2017, elle a également fait condamner VALE NC à lui verser la somme de 16,5 millions F au titre des atteintes à l'environnement consécutives à la fuite acide d'avril 2014. »

[1447] Caroline GROSEIL, cheffe du service des Gardes-Nature de la province Sud, a fait état de deux confiscations prononcées depuis 2017 portées à sa connaissance. Depuis lors, elle a pu constater que les personnes contrôlées sont manifestement plus vigilantes à ne pas faire l'objet de procès-verbaux d'infraction. Notamment, des prises de risques de plus en plus importantes sont prises pour échapper aux contrôles en mer.

environnementale au rétablissement des lieux dans leur état d'origine, si artificielle que puisse être cette condamnation par rapport à l'objectif assigné. Une telle peine complémentaire pourrait d'ailleurs être utilement « importée » en droit calédonien pour toutes les infractions de même nature à celles pour lesquelles cette sanction est possible au niveau national.

1223. Outre les cas illustrés dans les tableaux, le domaine où les peines complémentaires sont le plus développées en droit calédonien de l'environnement est celui des ICPE : interdiction d'utilisation de l'installation ou obligation de remise en état des lieux[1448], affichage de la décision de justice[1449] notamment. Pourtant, bien que prévue dans les trois Codes de l'environnement en matière d'ICPE, de telles sanctions n'ont à ce jour jamais été prononcées à notre connaissance.

Au moins deux raisons peuvent l'expliquer. En premier lieu, un seul jugement a pu être recensé en matière pénale en ce qui concerne les ICPE[1450]. Les occasions de prononcer des peines complémentaires sont donc rares.

En second lieu, cette peine peut sembler très importante dans l'absolu : il est assez instinctif de chiffrer son coût financier pour l'exploitant, alors que la gravité de l'impact environnemental causé par l'infraction et *a fortiori* son estimation financière – donc le coût externalisé par l'exploitant en commettant son infraction - restent souvent ésotériques pour des non-professionnels de l'environnement.

1224. Il serait très pertinent, pour l'ensemble des infractions touchant au patrimoine naturel, que le juge puisse choisir dans le panel le plus large possible de peines complémentaires. En effet, il a déjà été mentionné précédemment combien le patrimoine naturel calédonien est précieux et fragile. Localement, tous les leviers opérationnels contribuant à dissuader la primo-infraction environnementale, sa réitération ou sa récidive doivent pouvoir être actionnés. Ces dispositions peuvent dès à présent être prévues par la Nouvelle-Calédonie et les provinces pour les infractions de même nature que les infractions nationales qui en sont assorties.

1225. Par ailleurs, au vu des dispositions prévues aux Codes de l'environnement des provinces Nord et Sud en matière d'aires protégées et de pêche en mer, une confusion apparait entre les peines complémentaires et des mesures relevant de la procédure pénale - et donc du seul ressort de la loi nationale. En effet, si la « confiscation » est une peine complémentaire prononcée par le juge, la « saisie » est une mesure conservatoire mise en œuvre directement par l'agent verbalisateur[1451]. Le but n'en est pas de sanctionner l'auteur mais d'une part d'empêcher de poursuivre l'infraction et d'autre part d'empêcher qu'un objet

---

[1448] Articles 416-14 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, 417-15 du Code de l'environnement de la province Nord et 416-14 et 416-22 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1449] Articles 416-17 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté et 416-18 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1450] Jugement n°P2014167 du 25 septembre 2014.

[1451] En l'occurrence, seuls peuvent y procéder les officiers de police judiciaire, conformément à l'article 18 du Code pénal. En droit national de la pêche en mer, par exemple, l'article L943-2 du Code rural et des pêches maritimes prévoit aussi la compétence de directeurs départementaux. Cette prorogative n'appartient pas aux agents verbalisateurs identifiés dans l'article 809 II du Code de procédure pénale.

que le juge pourrait justement souhaiter confisquer ne soit plus disponible à cette fin au moment du jugement.

Ainsi, la saisie telle que prévue par exemple à l'article 341-68 du Code de l'environnement de la province Nord relève de la procédure pénale ; elle ne peut donc pas être légalement prévue dans ce texte et ne peut pas être mise en œuvre par un agent provincial. La même confusion apparait aussi, par exemple, à l'article 220-14 du Code de l'environnement de la province Sud, qui prévoit que les agents en charge du constat d'infractions concernant les sites naturels paysagers « *peuvent procéder à la saisie de l'objet de l'infraction ainsi que des instruments et véhicules ayant servi à commettre l'infraction.* »

En la matière, une tournure utilisée dans les deux Codes provinciaux[1452], pour ce qui a trait à la pêche en mer, est pour le moins singulière. « *Les engins de pêche, substances, explosifs, armes et autres instruments de chasse ainsi que les moyens de transport, abandonnés par des délinquants restés inconnus, sont saisis et déposés au greffe du tribunal compétent. La confiscation et, s'il y a lieu, la destruction en sont ordonnées, au vu du procès-verbal*. » Cette phrase est issue de l'article L428-11 du Code de l'environnement national en vigueur jusqu'à l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012, en matière de chasse. Or, à part le cas rare des engins de pêche prohibés pour tout usager et en toutes circonstances, comment préjuger qu'un engin abandonné l'ait été par un délinquant s'il est inconnu ? S'agissant de fortunes de mer, ou du moins de biens sans maître et souillant la mer, tout un chacun est naturellement encouragé à les en retirer et peut se les approprier, quitte à ce que l'usage en soit encadré.

Il semble donc que les provinces et la Nouvelle-Calédonie fassent un usage mitigé des possibilités offertes par les articles 86 et 157 de la loi organique en matière de sanctions pénales.

1226. En ce qui concerne les peines principales, les politiques diffèrent d'une collectivité à l'autre : s'ajuster au plus près des plafonds métropolitains pour offrir au juge local la plus grande latitude possible quant aux sanctions ou réviser certaines sanctions à la baisse lorsque les enjeux locaux le justifieraient, en matière de chasse en province Nord par exemple. Les différentes postures sont identifiables. En matière de peines complémentaires, à l'inverse, les positions des différentes collectivités sont peu lisibles. Une certaine méconnaissance des possibilités offertes pourrait en être la raison. En tout état de cause, il apparait particulièrement opportun d'offrir aux magistrats le plus large panel pour déterminer la peine la plus appropriée à chaque affaire.

Il est à envisager que, la conscience de l'importance des coûts économiques induits pour la remise en état de l'environnement s'améliorant, le prononcé de peines complémentaires prévenant réellement le renouvellement d'infractions environnementales se banalise, en droit français et particulièrement en droit calédonien.

En l'état, la situation décrite en Polynésie française vaut donc aussi pour la Nouvelle-Calédonie : « *La contradiction se fait alors jour : si la Polynésie française est pleinement compétente pour déterminer les règles environnementales propres à assurer la préservation de ses richesses naturelles, elle ne dispose pas de la même latitude pour en assurer l'effectivité. D'un droit de l'environnement autonome, l'on passe à un droit pénal de*

[1452] Articles 341-65 du Code de l'environnement de la province Nord et 341-42 et 342-23 du Code de l'environnement de la province Sud.

l'environnement assujetti à un droit national inadapté, ce qui conduit à méconnaître les spécificités écologiques locales et à entraver sa mise en œuvre. »[1453]

1227. Il est donc nécessaire d'évoquer les pistes qui rendraient accessible une meilleure adéquation des dispositions pénales environnementales au contexte néo-calédonien.

§ 2 - Les options permettant une pénalisation environnementale locale plus créative

1228. La richesse et la vulnérabilité de notre biodiversité ainsi que le statut juridique de notre archipel, exceptionnels, justifieraient qu'un droit pénal environnemental innovant puisse être instauré en Nouvelle-Calédonie.

En effet, à ce jour, le constat fait en Polynésie française est à partager localement : le contexte d'élaboration actuel du droit pénal environnemental *« induit une absence d'échelle de valeurs environnementales à protéger propre à la [Nouvelle-Calédonie]. Or, la détermination de cette hiérarchie constitue le préalable essentiel à la définition d'une politique pénale locale en matière d'environnement.* »[1454]

Dans l'absolu, sans préjuger de l'usage qu'en feraient la Nouvelle-Calédonie et les provinces, pouvoir surmonter la contrainte liée à l'exigence de sanction pénale au maximum égale à celle prévue pour une « infraction de même nature » en droit national favoriserait leur créativité en matière de qualification d'infraction pénale. Cela serait très propice à une meilleure adéquation des enjeux, des normes environnementales primaires et des sanctions dont elles seraient assorties. Cela améliorerait donc potentiellement l'effectivité du droit de l'environnement local.

La possibilité de prévoir notamment des circonstances aggravantes spécifiques, des infractions strictement matérielles d'atteinte à l'environnement, des contraventions innovantes, des délits de mise en danger de l'environnement voire des atteintes criminelles à l'environnement, même s'ils n'existent pas à ce jour dans le reste de la République, permettrait d'ajuster significativement le droit aux réalités locales.

1229. Si une telle possibilité n'existe pas à ce jour, comme abordé au chapitre précédent, elle est intéressante à imaginer. Elle serait accessible selon deux mécanismes alternatifs l'un de l'autre, impliquant le concours de l'Etat à des moments divers. Dans le cas de la première, le Parlement serait mobilisé pour créer chaque infraction jugée nécessaire et proportionnée localement (A). Dans le cas de la deuxième, le Parlement modifierait la loi organique de sorte à ce que les collectivités puissent établir un droit pénal environnemental local adapté à leurs contextes propres (B).

1230. Il ne serait cependant ni réaliste ni opportun que la réflexion porte sur les crimes. En effet, d'une part aucun crime environnemental n'existe encore en droit national mais, en outre, aucun crime, à ce jour, ne peut être qualifié comme tel du fait du lieu de sa commission. Cela pourrait être envisagé différemment si la personnalité juridique était accordée à des

[1453] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *op.cit.*.
[1454] *Ibid*. p.241.

éléments du patrimoine naturel néo-calédonien[1455]. Ce n'est hélas pas imminent, bien que la province des Iles Loyauté se soit exprimée en faveur de cette option[1456].

La perspective ouverte par le dépôt de proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide le 19 mars 2019[1457] et par l'appropriation de cette option par la Convention Citoyenne pour le Climat en juin 2020 aboutira un jour, sous une forme ou une autre. Le crime d'écocide pourrait alors exister sur l'ensemble du territoire national, y compris la Nouvelle-Calédonie.

A - Des infractions originales qualifiables par l'Etat et applicables localement

1231. L'Etat, théoriquement, pourrait lui-même procéder à l'adoption des délits et contraventions nécessaires à la protection du patrimoine naturel néo-calédonien (1). Pour autant, plusieurs considérations y font obstacle (2).

1 - La possibilité de qualifier au niveau national des infractions environnementales en Nouvelle-Calédonie

1232. Les articles 34 de la Constitution et 111-2 du Code pénal attribuent la détermination des délits et des peines qui leur sont applicables à la seule loi. L'article 111-3 du Code pénal, de la même façon, exclut que quiconque soit puni pour un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi et subisse une peine qui ne soit pas prévue par la loi.

Si, par exception, la loi organique[1458] permet à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces de caractériser des délits, elle interdit que ceux ne connaissant pas de miroir au niveau national « de même nature » soient passibles de sanctions pénales.

Pour la qualification de délits spécifiques - circonstances aggravantes originales, ou infractions tierces ne pouvant être rattachées à une infraction de même nature nationale, les provinces et la Nouvelle-Calédonie ne pourraient donc que formuler un vœu appelant l'adoption par la loi nationale de dispositions de droit pénal spécial rattachées à leurs compétences respectives.

1233. Pour le cas de la Nouvelle-Calédonie comme des autres outremers, conformément aux dispositions de l'article 74-1 de la Constitution, « *le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.* » En l'espèce, la loi n'a pas exclu le recours à l'ordonnance spécifiquement à cette fin. L'article 111-2 du Code pénal réserve de façon générale à la loi la détermination des crimes et délits et la fixation des peines applicables à leur auteur, certes. Cela reste un principe qui n'exclut pas certaines entorses, dont notamment celles établies aux articles 86, 87 et 157 de la loi organique, et qui ne saurait donc y constituer un obstacle exprès. Il ne serait donc pas exclu *a priori* de solliciter la

[1455] Victor DAVID, « La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna », *Revue Juridique de l'Environnement,* 2017/3, Volume 42, pp.409-24.
[1456] Article 110-3 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.
[1457] http://www.senat.fr/leg/ppl18-384.html.
[1458] Articles 86 et 87 de la loi organique susmentionnée.

qualification de délits spécifiques à la Nouvelle-Calédonie par le biais d'extension et d'adaptation de délits de droit national, par voie d'ordonnance.

Les provinces et la Nouvelle-Calédonie auraient donc le choix soit d'émettre un vœu en faveur de l'adoption d'une telle ordonnance, « *prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'Etat, [entrant] en vigueur dès leur publication [et devenant] caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication* »[1459] ou bien directement en faveur de l'adoption d'une loi.

1234. En particulier, en ce qui concerne l'éventualité de suppression de l'élément intentionnel pour certains cas d'infractions environnementales, il faut en outre tenir compte du principe établi au premier alinéa de l'article 121-3 du Code pénal, selon lequel « *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre*. » Si un délit de mise en danger de l'environnement devait être établi, pour toute la République ou seulement dans des espaces particulièrement vulnérables comme la Nouvelle-Calédonie, il devrait au préalable être rendu possible par une disposition législative symétrique à l'alinéa 2 de l'article 121-3 du Code pénal. Celui-ci prévoit que la loi, mais seule la loi, peut prévoir des délits de mise en danger de la personne d'autrui. Il devrait ainsi être prévu en amont par une loi nationale, qui pourrait avoir sa place tant dans le Code pénal que dans le Code de l'environnement, que la loi peut prévoir des « délits de mise en danger de l'environnement »[1460].

1235. En matière contraventionnelle, les provinces et la Nouvelle-Calédonie pourraient solliciter symétriquement, par une résolution de leur assemblée délibérante, la qualification par le Gouvernement national d'infractions qu'elles estiment propres à contenir les atteintes au patrimoine naturel calédonien et qui ne connaissent pas de pendant préexistant en droit national.

1236. Ces qualifications pourraient être adoptées par décret en Conseil d'Etat, conformément à l'article 37 de la Constitution et aux deuxièmes alinéas des articles 111-2 et 111-3 et R610-1 du Code pénal.

2 - Le revers de la médaille de la démarche d'incrimination nationale de faits locaux

1237. L'article 21 de la loi organique pose explicitement que le « *droit pénal, sous réserve des dispositions prévues aux articles 86, 87, 88 et au deuxième alinéa de l'article 157* » relève de la compétence de l'Etat[1461].

Malgré l'intérêt certain que pourrait avoir des dispositions pénales environnementales spécifiques à la Nouvelle-Calédonie pour l'effectivité du droit local relatif à la pérennité du patrimoine naturel, l'enthousiasme de l'Etat pour les adopter n'est pas une évidence. Il

---

[1459] Article 74-1 de la Constitution.

[1460] Bien que « patrimoine naturel » semble une expression plus appropriée dans l'absolu, la sémantique habituelle reste en effet « environnement ».

[1461] Cette compétence apparait au point II de l'article 21, qui, à la différence du point I, liste les compétences attribuées « sous réserve le cas échéant de l'application des dispositions mentionnées aux articles 28 à 38 ». Cette réserve ne concerne le droit pénal que dans la stricte mesure où l'article 35 prévoit que « *Le président du Gouvernement est informé par le haut-commissaire des mesures prises en matière de maintien de l'ordre.* »

pourrait être politiquement délicat de proposer des protections de l'environnement à géométrie variable alors que seul le degré maximum de protection devrait être envisagé.

Proposer, via un instrument de portée nationale, des sanctions optimisées pour la pérennité du patrimoine national sur une partie restreinte du territoire national pourrait être mal perçu par les acteurs associatifs nationaux de la protection de l'environnement.

Par ailleurs, plus juridiquement, rendre possibles outre-mer des sanctions non prévues en droit national n'emporterait pas automatiquement l'approbation de la jurisprudence, au vu notamment de la nécessité d'égalité des citoyens devant la loi établie aux articles 1er et 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

1238. En effet, si la jurisprudence est familière d'ajustements au principe d'égalité possibles une fois faite « *la preuve décisive et manifeste d'une nécessité locale* »[1462], il n'est acquis ni que la vulnérabilité de notre patrimoine naturel puisse être perçue par les juges comme une telle nécessité ni surtout que ces ajustements puissent porter sur la loi pénale.

Extrapolant pour la Nouvelle-Calédonie ce que le Conseil constitutionnel a déjà établi pour la Polynésie française, on sait que les réserves apportées à la compétence étatique en matière pénale ne sont tolérées que dans la stricte mesure où « *elles n'affectent pas les conditions essentielles d'exercice des libertés publiques du fait du renvoi qui est opéré aux limites fixées par la législation analogue applicable en métropole et, s'agissant des dispositions fixant des peines d'emprisonnement, de l'homologation préalable par le législateur de telles dispositions ; que, par suite, [elles] ne portent pas atteinte à l'égalité devant la loi pénale et sont conformes à la Constitution* »[1463].

1239. L'artifice d'une loi pénale nationale ayant un champ d'application territorial restreint à un archipel, quand bien même il dispose d'un statut très spécifique au sein de la République, devrait être soigneusement motivée pour justifier l'inégalité devant la loi pénale que cela induirait. Il devrait l'être encore davantage si la demande ne portait que sur le territoire d'une province.

Le Code pénal connait, certes, un livre de la partie législative et un de la partie réglementaire dédiés aux dispositions relatives à l'outre-mer[1464], où sont listées les adaptations de chaque livre aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie. Ces adaptations ne portent cependant que sur la désignation des acteurs impliqués ou les références des textes qualifiant les infractions et non pas sur des éléments de fond susceptibles de constituer une atteinte à l'égalité des citoyens devant la loi pénale.

> *« Néanmoins, le principe d'égalité devant la justice lui-même, au sens où il doit être étroitement entendu et où il restreint les attributions du législateur, rencontre aussi des limites. […] Le Conseil est allé assez loin en autorisant ce qu'il a appelé : « une*

[1462] CEDH, 11 janv. 2005, *Py c/ France*, nº 66289/01, AJDA 2005, p.118 ; *ibid*. p.541, chron. J.-F. Flauss ; RFDA 2006, p.139, note A. Roblot-Troizier et J.-G. Sorbara, cité par Jean-Paul PASTOREL, « Le principe d'égalité en outre-mer », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012, nº 35, https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-principe-d-egalite-en-outre-mer.

[1463] CC, Décision 2004-490 DC, 12 février 2004 *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*.

[1464] Livre VII de la partie législative relatif à l'outre-mer et livre VII de la partie réglementaire relatif aux Dispositions applicables dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

différenciation par la loi pénale entre agissements de nature différente » et ce par une décision 80-125 du 19 décembre 1980. En l'occurrence, il s'agissait de créer une discrimination lorsqu'il y aurait délit sexuel sur la personne d'un mineur de moins de dix-huit ans, si ce délit était commis par une personne de même sexe que la victime, alors qu'en cas de relation hétérosexuelle il n'y aurait pas de délit.

Donc, finalement, le pouvoir du législateur d'aménager le principe d'égalité devant la justice en ce qui concerne la détermination des incriminations va assez loin. »[1465]

1240. On peut certes espérer aujourd'hui des lois et des décisions moins sexistes et homophobes que celles qui justifiaient cette argumentation il y a quelques décennies.

On ne doit cependant donc pas exclure par principe que le Conseil constitutionnel admette la légalité d'une disposition établissant des sanctions pénales spécifiques pour les atteintes au patrimoine naturel d'un espace faisant déjà l'objet d'un titre à part dans la Constitution et identifié comme ayant une valeur écologique spécifique reconnue au niveau international. En effet, « *l'égalité dans la loi obéit […] à la nécessité d'apporter des solutions différenciées à l'infinie diversité des situations qui se présentent au législateur.* »[1466]

Désormais, on sait d'ailleurs qu'une différence de traitement n'est pas contraire à la Constitution si elle est « *en rapport direct avec la finalité d'intérêt général poursuivie par le législateur* »[1467]. Une loi visant expressément à servir la pérennité du patrimoine naturel d'un espace insulaire à la biodiversité exceptionnelle pourrait donc introduire une différence de traitement devant la loi pénale.

La situation serait loin d'être pionnière en droit français. Par exemple, dès 1977, le législateur national a considéré nécessaire d'établir des dispositions spécifiques propres à empêcher les défrichements abusifs à l'île de la Réunion par la loi n°77-618 du 16 juin 1977 relative aux bois et forêts du département de la Réunion. Depuis lors, « *le droit forestier réunionnais se caractérise par un renforcement des mécanismes de conservation du couvert forestier par rapport au droit métropolitain. Il est une exception à la tendance ordinaire des adaptations outre-mer, conduisant quasi-systématiquement à un allègement des contraintes. Ceci s'explique par l'ancienneté du problème des défrichements à la Réunion et leur impact grave sur l'équilibre écosystémique de l'île, ainsi que par l'absence de pression économique pour l'exploitation du bois réunionnais.* »[1468]

1241. Une telle loi devrait néanmoins être soigneusement motivée et s'attacher à qualifier spécifiquement les infractions, en particulier par le lieu de leur commission, de sorte à ne pas encourir le reproche de différencier dans la répression des incriminations se saisissant des mêmes faits. En effet, le Conseil constitutionnel a refusé que « *pour des faits identiques à*

[1465] Claude FRANCK, « VI - Le principe d'égalité », *Annuaire international de justice constitutionnelle,* 1987, n° 1985, pp.191-197, https://doi.org/10.3406/aijc.1987.889.
[1466] *Ibid*.
[1467] CC, Décision 2006-535 DC, 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*.
[1468] Lucile STAHL, « Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer », *op.cit*.

l'origine, les peines ainsi que les modalités procédurales auxquelles sont exposés les auteurs [soient] radicalement différentes. »[1469]

1242. Aussi, « *La Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt rendu contre Malte le 22 janvier 2013 a jugé qu'est contraire au principe de légalité criminelle garanti par l'article 7 de la Convention, l'existence de deux incriminations, qui se saisissent des mêmes faits (en l'espèce, détention de stupéfiants) mais avec des peines différentes et qui laissent au ministère public le libre choix du fondement des poursuites*. »[1470]

Une disposition nationale prévoyant ou ratifiant des infractions environnementales spécifiques à la Nouvelle-Calédonie devrait donc instaurer « *une différence de traitement en rapport avec l'objet de la loi et [définir] de façon suffisamment précise l'objet et les conditions [auxquelles ces infractions seraient caractérisées, de sorte à ce que le juge puisse constater que ses] dispositions ne sont […] pas entachées d'inintelligibilité et ne méconnaissent ni le principe d'égalité devant la loi pénale ni le principe de légalité des délits et des peines. (2015-727 DC, 21 janvier 2016, cons. 37 et 38)* »[1471].

1243. Ce paramètre est important, car il ne s'agit pas d'ajouter à la cacophonie en matière pénale, tant en droit national que, par ricochet, en droit local de l'environnement. Le droit de l'environnement national s'est en effet constitué par strates législatives et réglementaires successives parfois très éloignées dans le temps et répondant donc à des perceptions différentes de la valeur du patrimoine naturel. De ce fait,

> *« La sévérité de la sanction pénale dans certains cas s'oppose à sa faiblesse dans d'autres : c'est là le signe d'une répression hésitante des atteintes à l'environnement. Ainsi, par exemple, l'amende punissant le défrichement de forêts incendiées est de 1 500 000 euros par hectare de bois défrichés alors que la peine prévue pour les contraventions de cinquième classe frappait l'exploitant d'une installation nucléaire de base qui commet une infraction de pollution radioactive (Décr. no 63-1228 du 11 déc. 1963, relatif aux installations nucléaires, art. 12, D. 1964. 8, rect. 88, abrogé par Décr. n°2007-1557 du 2 nov. 2007). Des sanctions différentes prévues pour des faits identiques soulignaient l'incohérence et le manque d'unité du système répressif. Ainsi, [jusqu'à l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012,] l'obstacle au contrôle et à l'accomplissement des fonctions des agents habilités à rechercher et à constater les infractions était sanctionné de peines d'amende et d'emprisonnement variables selon la loi environnementale applicable »[1472].*

Localement, outre le manque de cohérence du modèle national, il faut composer avec la diversité des auteurs de normes environnementales. Celle-ci ajoute à l'hétérogénéité des peines encourues pour une même infraction qui serait commise dans des provinces différentes. Faire adopter certaines de leurs sanctions par l'Etat, sans garantie d'homogénéité d'une province à l'autre, brouillerait encore la lisibilité d'ensemble.

[1469] CC, Décision 2013-328 QPC, 28 juin 2013, cons. n° 2. commenté par Guylène NICOLAS et al., « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2014, n° 97, pp.121-74.

[1470] Guylène , *op.cit..*

[1471] « Décisions du Conseil constitutionnel du 1er janvier 2016 au 31 mars 2016 », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel,* 2016/3, n°52, pp.165-243.

[1472] Annie BEZIZ-AYACHE, « Environnement », *op.cit*.

1244. La clarté du droit local ne sortirait pas indemne d'un tel stratagème. Les efforts de légistique et de consolidation devraient être énormes pour compenser la multiplicité des sources de droit de l'environnement, dispersées non seulement entre les dispositions réglementaires des trois provinces et les dispositions règlementaires et législatives de la Nouvelle-Calédonie mais aussi entre des décrets en Conseil d'Etat, ordonnances ou lois nationales. Une autre solution doit être envisagée.

B - Des infractions originales qualifiables localement ?

1245. De façon générale, l'objectif reste de créer un droit de l'environnement local émancipé de l'exigence systématique d'infraction « de même nature » qu'une infraction établie en droit national. L'option de la création de ce droit par l'Etat lui-même, que la loi organique n'exclut pas à ce jour, est largement insatisfaisante. Il resterait celle de la modification de la loi organique pour élargir la compétence pénale environnementale des collectivités néo-calédoniennes. Si cela peut améliorer l'effectivité des dispositions en faveur de la pérennité du patrimoine naturel, il est important d'en étudier l'éventualité.

1246. La modification de la loi organique pourrait porter sur deux options : maintenir un contrôle *a posteriori* du Parlement sur chaque infraction édictée localement et dépourvue de miroir métropolitain (1) et établir un cadre plus souple à l'édiction de dispositions pénales environnementales locales (2). Leurs diverses combinaisons possibles permettent d'envisager différents degrés d'autonomie normative.

1 - L'homologation par la loi nationale des infractions locales dépourvues de « miroir » métropolitain

1247. Une première option serait que la Nouvelle-Calédonie et les provinces puissent établir des contraventions et délits novateurs, en ce qu'ils seraient dépourvus de « miroirs » métropolitains, dont l'applicabilité serait soumise à homologation ultérieure par la loi nationale.

Cela aurait pour effet collatéral que les collectivités doivent préciser, au moment de l'élaboration de chacune de leurs dispositions de droit pénal environnemental, si celle-ci est inspirée d'une infraction de même nature en droit national et assortie d'une peine au maximum égale à celle-ci. A défaut d'un de ces deux critères, elle devrait faire l'objet d'une loi d'homologation. Une distinction entre contraventions et délits pourrait être pertinente, puisqu'en droit national certains éléments des contraventions relèvent du règlement.

En effet, au niveau national, « *le règlement détermine les contraventions et fixe, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux contrevenants* »[1473] et « *nul ne peut être puni pour […] une contravention dont les éléments ne sont pas définis par le règlement*. »[1474]

Des contraventions locales inexistantes en droit national pourraient donc être applicables si elles étaient « simplement » validées par une disposition règlementaire nationale, en l'occurrence un décret en Conseil d'Etat[1475].

[1473] Article 111-2 du Code pénal.

[1474] Article 111-3 du Code pénal.

[1475] Conformément aux dispositions de l'article R610-1 du Code pénal selon lequel « *Les contraventions, ainsi que les classes dont elles relèvent, sont déterminées par décrets en Conseil d'Etat.* »

1248. Des alinéas supplémentaires à l'article 86 ou un nouvel article 86-1 pourraient ainsi établir que :

> *« Sous réserve d'une homologation de sa délibération par la loi, le Congrès peut assortir de peines délictuelles les infractions aux lois du pays et aux règlements qu'il édicte en faveur de la pérennité du patrimoine naturel, nonobstant le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois de la République et y compris à défaut d'infraction de même nature. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'homologation, ces peines ne sont pas applicables.*
>
> *Sous réserve d'une homologation de sa délibération par un décret en Conseil d'Etat, le Congrès peut assortir de peines contraventionnelles les infractions aux lois du pays et aux règlements qu'il édicte en faveur de la pérennité du patrimoine naturel, nonobstant le maximum prévu pour les infractions de même nature par les règlements de la République et y compris à défaut d'infraction de même nature. Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat, ces peines ne sont pas applicables. »*[1476]

L'article 157 de la loi organique se réfèrerait sans changement à ces dispositions ; les Assemblées de province pourraient aussi en bénéficier.

Dans un tel cadre, porter mention de ces qualifications et sanctions d'infractions en faveur de la pérennité du patrimoine naturel à l'article 99 de la loi organique pour conférer une valeur législative à ces délibérations du Congrès ne semble toutefois pas indispensable. En effet, la caution apportée par la loi nationale suffit à remplir les exigences du Code pénal quant à la nécessité d'une loi en ce qui concerne les délits.

1249. Cependant, à part en termes d'affichage, cette option n'a que peu d'intérêt par rapport à la qualification d'une infraction directement par un texte métropolitain après adoption d'une résolution du Congrès ou d'une assemblée provinciale en ce sens. La modification de la loi organique ouvrirait une possibilité impliquant ensuite à nouveau, pour chaque délit ou contravention envisagés, un important travail de coordination avec l'Etat - et idéalement entre collectivités locales.

Les provinces et la Nouvelle-Calédonie sont familières de ce type d'exercice, s'agissant des demander d'homologation des peines privatives de liberté. Les demandes d'homologation, formulées soit par résolution de l'assemblée délibérante soit par le biais d'un parlementaire, finissent par être approuvées[1477], dans des délais toutefois extrêmement variables. Ils ne suscitent pour autant aucun débat politique de fond.

[1476] Voir le tableau porté en annexe 1.1.

[1477] En matière environnementale, plusieurs vœux ont été émis en ce sens : les vœux n° 7-2015/APS du 27 mars 2015 sollicitant l'homologation législative des peines d'emprisonnement instituées par le Code de l'environnement de la province Sud, n° 4-2016/APS du 1er avril 2016 sollicitant l'homologation législative des peines d'emprisonnement instituées par le Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie et par le Code de l'environnement de la province Sud, n° 4-2017/APS du 31 mars 2017 sollicitant l'homologation législative des peines d'emprisonnement instituées par le Code de l'environnement de la province Sud. Les lois d'homologation adoptées depuis les premières codifications en 2008 sont en général des « lois balais » qui traitent de multiples sujets, environnementaux ou ultramarins : loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (Article 29), loi n° 2013-

En l'occurrence, certes, l'enjeu serait plus important que, simplement, de cautionner l'applicabilité en Nouvelle-Calédonie de sanctions au maximum égales à celles déjà votées par les parlementaires pour des infractions de même nature dans le reste de la République. Cependant, dans cette configuration, un débat au niveau national porterait bien davantage sur la pertinence politique à disposer au sein de la République d'une pénalisation environnementale à deux vitesses que sur l'opportunité, la nécessité et la proportionnalité de la peine envisagée en Nouvelle-Calédonie. En effet, si les peines doivent répondre aux valeurs accordées localement au patrimoine naturel, les parlementaires nationaux sont *a priori* démunis pour les discuter.

Le débat sur une pénalisation environnementale à deux vitesse gagnerait donc à être clarifié d'emblée lors du débat que susciterait une modification de la loi organique et non pas réitéré à chaque velléité locale de qualification d'infractions différenciées.

1250. En l'espèce, l'intérêt du recours à un texte national au cas par cas relève plus du positionnement éventuel du juge constitutionnel ou administratif que de celui des élus de la Nation. Il favorise la créativité des rédacteurs des textes locaux sans pour autant favoriser leur autonomie ni la lisibilité du corpus règlementaire, scindé entre dispositions ne nécessitant pas d'homologation, celles qui sont dûment homologuées et celles qui sont adoptées sans être applicables.

2 - L'assouplissement du carcan posé aux articles 86 et 157 de la loi organique

1251. Il pourrait donc être préféré une option plus exclusivement locale. La Nouvelle-Calédonie étant déjà exceptionnelle à double titre – de par son statut au sein de la République et sa biodiversité, la loi organique pourrait être modifiée de sorte à permettre directement localement la qualification d'infractions environnementales adaptées au contexte néo-calédonien.

La portée d'une telle autonomie ne doit pas être sous-estimée. La possibilité offerte serait là de qualifier des contraventions et délits relatifs à la pérennité du patrimoine naturel sans obligation de référence à une infraction de même nature prévue par les lois et règlements de la République. Il s'agirait d'une intrusion très significative dans une compétence régalienne.

1252. Il serait alors indispensable de distinguer les délits (a) et contraventions (b).

a - L'établissement local de délits environnementaux innovants par loi du pays

1253. Restreindre les qualifications délictuelles aux lois du pays semble nécessaire à plusieurs titres. En effet, en premier lieu, la Constitution réserve à la loi « *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* »[1478]. Aussi, le Code pénal exige par principe que « *La loi détermine […] les délits* »[1479], et exclut que quiconque soit « *puni pour […] un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi* »[1480]. Or, « *il apparaît globalement une volonté du juge constitutionnel d'optimiser l'assimilation du régime juridique des lois du pays à celui des lois nationales.* »[1481]

1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (Article 9) ou loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer (Article 68).

[1478] Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

[1479] Article 111-2 du Code pénal.

[1480] Article 111-3 du Code pénal.

[1481] Carine DAVID, « Lois du pays et Question prioritaire de constitutionnalité. Vers un renforcement

Il serait donc cohérent que les lois du pays soient - comme lorsque le législateur organique a étendu la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité à la loi du pays alors que ce n'était pas expressément prévu dans la Constitution[1482] - assimilées aux lois nationales. Il serait, à cet égard, d'autant plus important que la possibilité de créer des délits en matière environnementale figure à l'article 99 de la loi organique. En effet, son article 107, repris en partie d'ailleurs à l'article L224-5 du Code de justice administrative, établit que « *Les lois du pays ont force de loi dans le domaine défini à l'article 99.* »

Cela permettrait, par ailleurs, de bénéficier de l'avis du Conseil d'Etat, conformément à l'article 100 de la loi organique. Bien qu'il n'ait pas un caractère contraignant, cet avis a pour qualité d'assoir la validité juridique du projet ou de la proposition en forçant à la constitution du dossier de saisine, impliquant notamment une étude d'impact, et en le faisant bénéficier du regard expert de la haute cour administrative.

Il reste aussi un gage de transparence, puisqu'il est transmis au président du Gouvernement, au président du Congrès, au haut-commissaire et au Conseil constitutionnel[1483]. Il est même désormais diffusé plus largement, sur le site d'accès au droit local juridoc.gouv.nc.

1254. Certains auteurs ont pu considérer que,

> *« Alors que cette haute instance accompagne pleinement la Nouvelle-Calédonie dans son travail législatif, il faut également souligner que les élus de la Nouvelle-Calédonie accordent le plus grand respect à ses recommandations. Toutes les observations formulées par le Conseil d'Etat ont été suivies par les élus locaux, soit directement au niveau du Gouvernement collégial soit au Congrès par les conseillers de la Nouvelle-Calédonie sous forme d'amendements aux projets ou propositions de texte. »*[1484]

1255. Malgré tout, plusieurs exemples contredisent cette certitude. Parmi eux, au moment de l'adoption de la loi du pays sur le domaine public, en 2001, le Conseil d'Etat avait cru « *devoir cependant attirer l'attention des autorités compétentes sur la nécessité de respecter* »[1485] une décision antérieure du Conseil d'Etat. « *Pourtant, le texte finalement adopté est maintenu dans sa rédaction initiale* »[1486]. Les avis du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel ont ici été piétinés, non seulement à l'adoption de la loi du pays de 2001 mais aussi de celle de 2007, sur le même point[1487].

---

de l'État de droit en Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, 2014/2, n° 98, pp.317-44.

[1482] Lire à cet égard l'article de Carine David, « L'assimilation du régime des lois du pays à celui des lois nationales dans le cadre de la QPC », *Revue française de droit constitutionnel*, 2014/4, n° 92, pp.851-904.

[1483] Article 100 de la loi organique susmentionnée.

[1484] Vidjaya TIROU, « L'assistance fructueuse de Conseil d'Etat dans le cadre de l'adoption des lois du pays », in Carine DAVID (dir.) *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie, Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2016.

[1485] CE, Section des travaux publics, 15 novembre 2001, *Projet de loi du pays sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces*, Avis n° 366.761.

[1486] Carine DAVID, « Lois du pays et Question prioritaire de constitutionnalité. Vers un renforcement de l'État de droit en Nouvelle-Calédonie », Revue française de droit constitutionnel, 2014/2, n° 98, pp.317-44.

[1487] Loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces et loi du pays n° 2007-2 du 13 février 2007 relative aux occupations

Idéalement, l'avis du Conseil d'Etat sur des dispositions pénales devrait être un avis conforme, de sorte à sécuriser le dispositif.

1256. Enfin, le recours à la loi du pays permettrait désormais d'être exposé au contrôle du Conseil constitutionnel *a priori*, conformément à l'article 104 de la loi organique, ou par le biais de question prioritaire de constitutionnalité (QPC), conformément à son article 107[1488]. A cet égard, depuis 2009, « *l'extension de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité à la loi du pays calédonienne s'avère extrêmement positive en termes de renforcement de l'État de droit.* »[1489]

1257. Cependant, les modalités de saisine répondent à « *une logique occidentale inadaptée à l'ingénierie institutionnelle consensuelle mise en place en Nouvelle-Calédonie*. »[1490] Les exigences procédurales sont telles que, dans les faits, les saisines du Conseil constitutionnel restent rarissimes en vingt ans d'existence de la loi du pays[1491]. Elles peuvent, même, laisser « *prévaloir un point de vue contraire au bloc de constitutionnalité, portant ainsi atteinte à l'essence même de la conception de la hiérarchie des normes dans une démocratie moderne.* »[1492]

Ce point est très dommageable, de façon générale en ce qui concerne la confiance qui doit être accordée aux lois du pays et en particulier si elles devaient revêtir une dimension pénale. Il est néanmoins prévisible qu'en matière pénale, la procédure de QPC prenne toute sa place et minimise les risques. En effet, la QPC deviendrait un moyen de défense en cas de sanction

---

constitutives de droits réels sur le domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et de leurs établissements publics, malgré l'avis n°3743598 du 19 septembre 2006.

[1488] Depuis la loi organique n°2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

[1489] Carine DAVID, « Lois du pays et Question prioritaire de constitutionnalité. Vers un renforcement de l'État de droit en Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*

[1490] *Ibid*.

[1491] La loi du pays et la possibilité de recours *a priori* devant le juge constitutionnel ont été créés par la loi organique susmentionnée et on compte seulement les décisions :
- n°2000-1 LP du 27 janvier 2000 « loi du pays relative à l'institution d'un taxe générale sur les services »,
- n°2006-2 LP du 5 avril 2006 « loi du pays relative à la représentativité des organisations syndicales de salariés »,
- n°2013-3 LP du 1er octobre 2013 « loi du pays relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie »,
- n° 2014-4 LP du 21 novembre 2014 « loi du pays relative à l'emploi titulaire des fonctions publiques de la Nouvelle-Calédonie »,
- n° 2014-5 LP du 27 février 2015 « loi du pays portant création des centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces »,
- et n°2016-6 LP du 16 juin 2016 « loi du pays portant création du Code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie et relative aux baux ruraux ».

Les questions prioritaires de constitutionnalité sont, pour leur part, possibles depuis 2009. On ne connait à ce jour que cinq décisions :
- n°2011-205 QPC du 9 décembre 2011,
- n°2012-258 QPC du 22 juin 2012,
- n°2013-308 QPC du 26 avril 2013,
- n°2014-392 QPC du 25 avril 2014,
- et n°2016-539 QPC du 10 mai 2016.

[1492] Carine DAVID, « Lois du pays et Question prioritaire de constitutionnalité. Vers un renforcement de l'État de droit en Nouvelle-Calédonie », *op.cit*.

disproportionnée ou illégale pour les avocats défendant des clients susceptibles de subir une sanction à la validité juridique discutable.

1258. Par ailleurs, la loi du pays éviterait de disperser une compétence en matière délictuelle au niveau des trois provinces et d'amplifier ainsi le morcellement territorial des dispositions relatives à la pérennité du patrimoine naturel. Comme évoqué au chapitre précédent, en effet, chaque province ayant toute latitude dans la limite des *maxima* de peines métropolitain, on aboutit à un ensemble assez dépareillé et d'une lisibilité perfectible, tant pour les justiciables que pour la Justice.

L'option évoquée précédemment de la validation au cas par cas par un texte national permet à chaque province et à la Nouvelle-Calédonie une parfaite indépendance les unes vis-à-vis des autres[1493], y compris en matière délictuelle. A l'inverse, le recours à la loi du pays imposerait une intervention du Congrès quelle que soit la collectivité qui émette le souhait de qualifier et sanctionner un délit novateur en droit national. Une telle solution aurait par ailleurs le mérite de conformer la situation néo-calédonienne aux exigences constitutionnelles en prévoyant une intervention législative pour la création de délit.

Quand bien même les provinces deviendraient autonomes dans la qualification et la sanction de leurs contraventions, elles ne pourraient faire qualifier et édicter les sanctions des délits dépourvus de miroir en droit national que par le biais du Congrès. De façon similaire à ce qu'elles mettent en œuvre à ce jour pour les lois d'homologation de leurs peines d'emprisonnement, elles pourraient, soit individuellement soit, idéalement, de façon concertée, émettre une résolution en faveur de l'adoption par voie de loi du pays d'une peine délictuelle pour une infraction qu'elle souhaite voir édicter.

1259. La loi organique pourrait ainsi opportunément préciser, sur le modèle de l'article 91 de la loi organique, que « *L'Assemblée de province peut adopter des résolutions demandant que soient établies des peines délictuelles en matière de pérennité du patrimoine naturel. Ces résolutions sont adressées par le président de l'Assemblée de province au président du Congrès et au haut-commissaire*. »[1494]

1260. Les délits font l'objet d'un traitement par la Justice beaucoup plus approfondi que les contraventions, quelles que puissent être les suites qui y seront données. En outre, les peines délictuelles sont naturellement plus lourdes et, par essence, potentiellement privatives de liberté. Disposer de délits différents entre trois provinces, peuplées en tout de moins de trois cent mille habitants, est donc un accroc par trop voyant au principe d'égalité devant la loi pénale. Il est important de pouvoir disposer de délits homogènes au niveau de la Nouvelle-Calédonie. A cet égard, le recours à la loi du pays parait une solution idoine, en ce qu'elle permet d'éviter la lourdeur d'un recours au Parlement national, tout en respectant la logique de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie et en se conformant au cadre constitutionnel.

b - L'établissement local de contraventions environnementales innovantes par voie réglementaire

1261. En matière contraventionnelle, les enjeux de libertés fondamentales sont moins prégnants. « *Les contraventions ne sont pas destinées à sanctionner des atteintes aux valeurs sociales essentielles : elles n'ont qu'un aspect disciplinaire. Elles sont considérées*

[1493] Sauf vis-à-vis de l'Etat, qui doit homologuer leurs dispositions.
[1494] Voir le tableau porté en annexe 1.2.

comme des écarts de conduite aux règles d'organisation qui ne menaceraient pas la société dans ses fondements. »[1495]

C'est pourquoi, comme évoqué précédemment, au niveau national, « *le règlement détermine les contraventions et fixe, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux contrevenants* »[1496] et « *nul ne peut être puni pour […] une contravention dont les éléments ne sont pas définis par le règlement*. »[1497]

Localement, il serait donc suffisant aussi de laisser aux délibérations du Congrès et des assemblées provinciales le soin de prévoir les contraventions propres à assurer la pérennité du patrimoine naturel.

1262. Cependant, afin de ne pas mésestimer l'enjeu de libertés publiques inhérent à la chose pénale et de rester à la hauteur des exigences de l'article R610-1 du Code pénal, il serait pertinent que ces délibérations des assemblées provinciales fassent l'objet d'un avis préalable du Conseil d'Etat. A cet égard, la procédure de contrôle des lois du pays polynésiennes - qui ont valeur réglementaire - devant le Conseil d'Etat[1498] pourrait inspirer une démarche hybride. L'objectif doit rester de permettre d'ajuster les sanctions environnementales pénales au plus près des enjeux locaux tout en garantissant le respect des droits et libertés fondamentaux.

A ce jour, à la différence du Congrès pour ses lois du pays[1499], les provinces ne sont pas familières de la procédure de demande d'avis du Conseil d'Etat sur les textes qu'elles élaborent. Leurs délibérations ne sont d'ailleurs pas soumises au même formalisme que les lois du pays, qui peuvent émaner d'un projet adopté par le Gouvernement délibérant en conseil ou d'une proposition. Elles doivent cependant faire elles aussi l'objet d'un examen en commission.

Pour autant, les provinces sont déjà rompues à l'exercice de la demande d'avis en matière de répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces prévu à l'article 206 de la loi organique.

Il serait donc cohérent et réalisable que les délibérations du Congrès ou des Assemblées de province incriminant et sanctionnant une contravention n'existant pas en droit national soient soumises à un avis préalable du Conseil d'Etat. Le volume de textes à soumettre dans ce cadre ne serait pas significatif. L'essentiel de deux des trois Codes provinciaux de l'environnement est déjà adopté : il ne s'agirait que de poser un cadre pertinent pour étoffer et améliorer leur dimension pénale.

1263. Les contraventions peuvent faire l'objet d'amendes forfaitaires et, de ce fait, être traitées rapidement par les agents verbalisateurs (provinciaux le plus souvent) et l'officier du ministère public. Elles peuvent davantage souffrir une hétérogénéité au niveau de la Nouvelle-Calédonie sans que cela ne suscite trop de contraintes en matière d'information des acteurs de la chaîne pénale. Bien que l'homogénéité soit à privilégier, davantage de

---

[1495] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.176.
[1496] Article 111-2 du Code pénal.
[1497] Article 111-3 du Code pénal.
[1498] Article 176 de la loi organique modifiée n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.
[1499] Conformément à l'article 100 de la loi organique susmentionnée.

souplesse peut être tolérée pour répondre au plus finement aux besoins identifiés au niveau de chaque province et passibles de peines seulement contraventionnelles.

1264. Cette ouverture n'impliquerait pas une augmentation significative du volume des infractions environnementales locales. Elle pourrait par contre avoir pour effet une évolution du droit pénal de l'environnement vers une meilleure adéquation des infractions aux enjeux locaux, vers une plus grande cohérence des sanctions entre elles et vers un meilleur ajustement entre les valeurs défendues lors de l'édiction de l'infraction et les sanctions encourues.

Ces infractions environnementales locales doivent pouvoir continuer à être traitées par la Justice sur la base d'un NATINF[1500] complet, actualisé et partagé. Un effort particulier doit être maintenu sur ce point, pour permettre à la chaîne pénale de rester fluide.

1265. Cette option appellerait donc l'insertion à l'article 86, après le premier alinéa, d'un nouvel alinéa établissant que le Congrès, par délibération, peut prévoir des contraventions dans les matières touchant à la pérennité du patrimoine naturel de la Nouvelle-Calédonie. Il faudrait ainsi préciser que la délibération est soumise, pour avis, au Conseil d'Etat et que son inscription à l'ordre du jour intervient après que le Conseil d'Etat a rendu son avis. Là encore, il serait très approprié que cet avis soit conforme, de sorte à renforcer la sécurité juridique des dispositions qui seront adoptées. La loi organique indiquerait aussi que le Congrès peut également, par loi du pays, prévoir des délits dans les matières touchant à la pérennité du patrimoine naturel de la Nouvelle-Calédonie[1501].

L'article 157 de la loi organique ouvrirait cette possibilité aux provinces en matière contraventionnelle sans changement.

1266. Il n'est certes pas question de faire fi de *« l'inexpérience du législateur local et surtout [de] la proximité des intérêts politiques et économiques en Nouvelle-Calédonie* »[1502]. Cependant, nous sommes convaincue que le fait de ne pouvoir disposer que d'infractions calquées sur le modèle national -qui reste un plafond et non pas un plancher- ne peut être davantage protecteur de notre patrimoine naturel que le fait de pouvoir s'émanciper de ce carcan.

Par principe, il est ici postulé que l'objectif de pérennité du patrimoine naturel s'impose comme un intérêt général chaque jour plus central dans les politiques locales. Le pari est lancé que, si les collectivités locales pouvaient s'exonérer de la nécessité d'une infraction nationale « miroir » pour élaborer le droit de l'environnement local, elles feraient preuve d'une saine créativité.

Il reste cependant vital que, autant que pour les lois nationales, les avis du Conseil d'Etat et les décisions du Conseil constitutionnel garantissent localement le respect des droits et libertés fondamentales. En ce sens, la possibilité de questions préalables de

---

[1500] Un NATINF est un guide officiel de référence des « natures d'infractions » en vigueur sur un espace donné et à un instant donné. Il décrit chaque infraction et lui attribue un numéro l'identifiant, favorisant la bonne compréhension entre les acteurs de la chaîne pénale. Le premier NATINF de Nouvelle-Calédonie date du 28 mai 2014. Il comporte notamment les infractions aux Codes locaux de l'environnement.

[1501] Voir le tableau porté en annexe 2.2.

[1502] Carine DAVID, « Lois du pays et Question prioritaire de constitutionnalité. Vers un renforcement de l'État de droit en Nouvelle-Calédonie », *op.cit*.

constitutionnalité et l'exigence de conformité à l'avis du Conseil d'Etat restent des arguments très favorables.

1267. Le panorama du contexte d'élaboration des infractions passibles de sanctions pénales étant dressé, il est désormais important de constater ce qu'il en est de celles passibles de sanctions administratives ou de contraventions de grande voirie.

Section 2 - **La bride au vent en matière de sanctions relevant de l'administration locale ou du juge administratif**

1268. En matière pénale, la sanction ne peut être prononcée que par un magistrat. C'est là d'ailleurs la raison d'être du pouvoir judiciaire et il en avait historiquement l'exclusivité.

1269. Pourtant, à côté de la sanction pénale, s'est développée la sanction administrative. Apparente oxymore, elle est décidée par un pouvoir exécutif qui n'a justement pas vocation, initialement, à sanctionner. La pratique de la sanction administrative, prononcée par l'autorité en charge d'une compétence technique spécifique, et non pas juridictionnelle, a pris une ampleur dépassant largement la sanction disciplinaire.

Parallèlement, le juge administratif, une fois imposé dans le paysage juridique français, a aussi pu exercer un pouvoir de sanction sur les administrés par le biais de la contravention de grande voirie.

1270. Aujourd'hui, parallèlement à ce qui relève du juge judiciaire, « *le droit répressif de l'environnement se partage [donc] en deux branches : les sanctions administratives énoncées dans le Code de l'environnement et les contraventions de grande voirie, inscrites dans le Code général de la propriété des personnes publiques, qui illustrent le contentieux répressif de la justice administrative.* »[1503] Le schéma reste le même localement, bien que plusieurs Codes de l'environnement soient applicables et qu'il n'existe pas de Code général de la propriété des personnes publiques mais plusieurs lois du pays constituant le droit local de la domanialité[1504].

Ce droit administratif répressif dans sa globalité, aux côtés des sanctions pénales prononcées par le juge judiciaire, peut favoriser l'effectivité du droit de l'environnement néo-calédonien, et de fait la prévention des conséquences négatives sur le patrimoine naturel de la commission ou de la récidive d'une infraction.

1271. La garantie des libertés publiques et la procédure administrative contentieuse relèvent de la compétence de l'Etat[1505]. « *L'ensemble des règles qui régissent la conduite des procès devant les juridictions administratives* »[1506] et les jurisprudences administratives établies en matière de garantie des droits et libertés fondamentales sont donc exclusivement de source étatique. C'est cependant aux collectivités néo-calédoniennes qu'il revient de

---

[1503] Agathe VAN LANG, « Droit répressif de l'environnement », *op.cit.* p.35.

[1504] Loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics, loi du pays n° 2007-2 du 13 février 2007 relative aux occupations constitutives de droits réels sur le domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et de leurs établissements publics et loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

[1505] En vertu des 1° et 2° du point I de l'article 21 de la loi organique susmentionnée.

[1506] François GAZIER, « Procédure administrative contentieuse : principes généraux », in *Dalloz.fr | Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2012.

prévoir leurs sanctions administratives (§1), mais aussi les contraventions de grande voirie (§2)[1507]. Elles doivent réussir le défi de s'inscrire dans le cadre national tout en affinant leur dispositif au plus près des enjeux et valeurs locaux.

§ 1 - Des institutions peu créatives en matière de sanctions administratives

1272. Le cadre juridique national applicable aux sanctions administratives, y compris en matière environnementale, est aussi applicable localement. La définition retenue ici est celle, pragmatique, d'« *"une décision unilatérale prise par une autorité administrative agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique" et qui "inflige une peine sanctionnant une infraction aux lois et règlements"*».[1508] En droit local, comme en droit national, « *la présence de sanctions administratives en matière environnementale est liée à l'encadrement des nombreuses activités génératrices de pollutions et de nuisances par des polices administratives spéciales.* »[1509] Pourtant, les sanctions administratives environnementales locales restent hétérogènes et incomplètes par rapport à la contribution qu'elles pourraient apporter à l'effectivité des dispositions locales en faveur de la pérennité du patrimoine naturel.

1273. Prévoir les sanctions administratives pertinentes implique donc de disposer d'un panorama de l'ensemble des exigences constitutionnelles, conventionnelles et jurisprudentielles en ce qui concerne leur édiction.

1274. Trois principes gouvernent notamment l'édiction[1510] de sanctions administratives. Celui de légalité des sanctions n'appelle pas de spécificité locale (A). Celui d'égalité pose question, puisque chaque province peut non seulement prévoir ses propres infractions mais peut s'orienter vers des sanctions administratives distinctes pour des infractions similaires (B). Enfin, le principe de proportionnalité de la peine encourue à l'infraction caractérisée est un gage fondamental de la cohérence du système juridique et donc de l'effectivité des normes juridiques environnementale locales. Pourtant, les sanctions administratives établies localement sans miroir en droit national n'ont pas encore passé l'épreuve du prononcé, ni du recours devant le juge administratif. Sa position reste donc attendue sur ce point (C).

A - Le principe de légalité des sanctions administratives, un paramètre naturel en droit français

1275. Le principe de la légalité des peines exige d'une part, formellement, que l'infraction passible de la sanction et la sanction elle-même soient établies par la loi (1) et d'autre part, substantiellement, qu'une « *définition précise des infractions* »[1511] soit posée (2).

[1507] Les constatations, prononcés et mises en œuvre sont traités au titre suivant.

[1508] *" Étude du Conseil d'État, Les pouvoirs de l'Administration dans le domaine des sanctions : Doc. fr., 1995, p.35 – et notamment E. Breen, Gouverner et Punir, PUF, coll. "Les voies du droit", 2003, p. 60 s.,* cité in Henry-Michel CRUCIS, « Sanctions administratives - Lexis 360® », in *JurisClasseur Administratif,* Lexisnexis, 2012, http://www.lexis360.fr/document?docid=EN_KEJC-118222_0KPB.

[1509] Agathe VAN LANG, « Droit répressif de l'environnement », *op.cit.* p.35.

[1510] Les constatations, prononcés et mises en œuvre sont traitées au titre suivant.

[1511] Henry-Michel CRUCIS, « Sanctions administratives - Lexis 360® », *op.cit*.

1 - Le défaut d'exigence de nature législative des infractions passibles de sanctions administratives

1276. En ce qui concerne la forme législative, la loi organique ne pose pas d'exigence particulière. Les sanctions administratives peuvent donc être prévues par les provinces, qui n'ont que compétence réglementaire, et par le Congrès aussi bien par voie de délibération que par voie de loi du pays.

Ce point est cohérent avec les pratiques au niveau national, puisque la jurisprudence admet que des sanctions administratives ainsi que les infractions auxquelles elles sont adossées puissent être prévues par le règlement. En effet, si l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen pose que « *nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* », l'article 34 de la Constitution restreint la compétence du législateur à « *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ».

La détermination de contraventions et de sanctions administratives dont elles seraient passibles peut donc relever du règlement conformément à l'article 37 de la Constitution. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs explicité que « *lorsqu'il est compétent pour fixer certaines règles […], le pouvoir réglementaire l'est également pour prévoir des sanctions administratives qui, par leur objet et leur nature, soient en rapport avec cette réglementation.* »[1512]

C'est d'ailleurs la compétence des collectivités néo-calédoniennes en la matière que le Conseil d'Etat avait déjà soulignée dans sa jurisprudence de 1995[1513].

1277. Il n'est donc pas méconnu que les provinces et la Nouvelle-Calédonie, lorsqu'elles édictent des normes primaires visant à pérenniser le patrimoine naturel, peuvent les assortir de sanctions administratives. Les textes qualifiant et sanctionnant l'infraction peuvent être des lois du pays ou des délibérations. Ils peuvent émaner de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces. Le seul impératif formel est celui fixé par la loi organique au titre de la compétence matérielle mobilisée.

2 - L'exigence de précision et de complétude de l'infraction passible de sanction administrative

1278. En ce qui concerne l'exigence de caractérisation et d'incrimination antérieure à la commission de l'infraction, le Conseil d'État a énoncé que « *le principe de légalité des délits et des peines qui s'applique aux sanctions administratives au même titre qu'aux sanctions pénales […] implique que les éléments constitutifs des infractions soient définis de façon précise et complète.* »[1514] Il a posé pour exigence que l'infraction soit « *rédigée en termes suffisamment clairs et précis* »[1515].

A ce jour, les collectivités néo-calédoniennes ont déjà mis à l'épreuve cet effort de rédaction. Entre autres exemples, celui de la gestion des déchets illustre parfaitement le soin apporté localement à la définition des infractions passibles de sanctions administratives.

[1512] CE, Ass., 7 juillet 2004, Req. n°255136.
[1513] CE, 10/7 SSR, 28 juillet 1995, req. n°168607.
[1514] CE, 6/2SSR, 9 octobre 1996, Sté Prigest, Req. n° 170363.
[1515] CE, 6/2SSR, 12 avril 1995, Req. n°s 143797 et 143798 et CE, 6/2SSR, 9 octobre 1996, Sté Prigest, Req. n° 170363.

1279. Les articles 424-4 à 424-8 du Code de l'environnement de la province Sud relatifs à la gestion des déchets sont inspirés des points III, IV, V VI de l'article L541-10 du Code de l'environnement national en vigueur à l'époque. Pour autant, comme le fait apparaître le tableau comparatif porté en annexe 1.9, la province Sud a redoublé d'efforts pour que les infractions soient définies de façon précise et complète.

En outre, elle a pris l'initiative de créer une amende administrative spécifique. Ainsi, l'article 424-8 prévoit, pour toutes les infractions considérées comme nécessairement qualifiées localement mais dépourvues de « miroir » national, une amende administrative correspondant à une contravention de la troisième classe.

Les dispositions nationales relatives aux sanctions administratives en matière de gestion des déchets sont désormais remplacées par les articles L171-7 et suivants des dispositions communes et l'article L541-3. Cela n'a pas à ce jour amené la province Sud à impacter ses dispositions en matière de déchets[1516].

1280. Le respect du principe de légalité en matière de sanctions administratives n'appelle donc pas de commentaire spécifique à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces.

1281. Cet exemple permet cependant de souligner que les provinces Nord et Iles Loyauté, à ce jour, ne disposent pas de sanctions administratives en ce qui concerne les déchets[1517]. Le fait que seule la province Sud en prévoit met donc en défaut les principes d'égalité et d'unité en la matière. La plupart des opérateurs étant basés en province Sud, il est d'ailleurs probable que la situation soit stable sur ce point. Sur d'autres thématiques, ces principes sont aussi localement en porte-à-faux.

B - Le principe d'unité législative mis en défaut

Le principe d'unité législative, applicable notamment pour ce qui a trait aux droits fondamentaux et libertés publiques, est justement contredit localement par le principe de spécialité législative, applicable notamment en matière environnementale[1518]. Ces deux principes aspirent en effet, pour le premier, à empêcher les discriminations qu'amèneraient des dispositions disparates et pour le second à ajuster le droit aux réalités locales. Ces deux objectifs se rencontrent difficilement en matière de sanction administrative. La compétence environnementale des provinces et de la Nouvelle-Calédonie leur octroie en effet le droit d'innover en matière de dispositions « primaires » au sens de H.L. Hart, mais aussi de sanctions administratives (1). Si cela permet de coller au plus près des besoins et réalités locales, cela induit aussi que les sanctions administratives prévues à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie sont hétérogènes, comme l'illustrent les exemples des ICPE et des ressources biologiques (2).

1 - Des sanctions administratives « sur-mesure » pour chaque collectivité

1282. La tournure employée dans la loi organique pour encadrer la compétence locale en matière de sanctions administratives peut prêter à confusion. L'adverbe « également » de la

[1516] Ces dernières sont reproduites à l'annexe 1.9, mises en parallèle aux sanctions administratives en droit national.

[1517] Bien que les provinces Nord et Iles Loyauté prévoient des sanctions administratives dans d'autres domaines. L'idée est ici de souligner la volatilité des sanctions administratives encourues selon le lieu de commission de l'infraction.

[1518] Consacré à l'article 6-2 de la loi organique susmentionnée.

phrase « *Le Congrès peut également prévoir des sanctions administratives en toutes matières*. » placée juste après les dispositions encadrant les sanctions pénales pourrait signifier soit « en outre » soit « dans les mêmes conditions ».

Dans le premier cas, les sanctions administratives ne peuvent être prévues qu'avec les mêmes contraintes que les sanctions pénales, évoquées précédemment. Dans le second, la liberté accordée est bien plus importante car aucune restriction n'est alors exprimée par la loi organique elle-même. Cette situation peut sembler surprenante, « *alors que le procédé de la sanction administrative a, historiquement, fait l'objet de nombreuses critiques de principe, essentiellement fondées sur l'atteinte portée à la séparation des pouvoirs.* »[1519] C'est, pourtant, celle qui est retenue.

En effet, le Conseil d'Etat avait considéré que la Nouvelle-Calédonie -alors sous le régime de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988- était libre, comme d'ailleurs toute collectivité d'outre-mer, « *de déterminer, en tant que de besoin, les pénalités administratives sanctionnant les infractions aux règles qu'[elle édicte], pénalités à défaut desquelles ces règles constitueraient des obligations dépourvues de sanctions. »*[1520] Le juge voit ainsi dans les sanctions administratives « le » levier à disposition des collectivités auteurs de règles pour que celles-ci ne restent pas « *obligations dépourvues de sanctions* ». C'est bien l'interprétation du deuxième alinéa de l'article 86 de la loi organique laissant la plus grande marge à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces qui doit être retenue. Il n'est plus question de référence à une infraction miroir en droit national.

1283. A la différence des sanctions pénales, aucune restriction n'est donc apportée par la loi organique, ni envers la nature des infractions environnementales susceptibles de sanctions administratives, ni en ce qui concerne le plafond des peines qui leurs sont associées. Chaque province s'administrant librement, c'est un élément très favorable à leur adaptation au contexte néo-calédonien, et par conséquence à l'effectivité des dispositions qu'elles étayent.

Une fois rendues possibles par la loi organique, les sanctions administratives sont établies sans autre garde-fou que les principes inhérents au droit français, sous le contrôle de la justice administrative et constitutionnelle nationale et de la Cour Européenne des Droit de l'Homme[1521]. Cela peut surprendre, car si les sanctions administratives ne peuvent pas compter de peines d'emprisonnement, elles peuvent consister en des sommes importantes, en des obligations de faire ou de ne pas faire ou en des retraits ou annulations d'autorisation lourdes d'enjeux économiques. Loin d'être anodines pour la personne qui les subirait, elles seraient potentiellement gravement attentatoires à certaines libertés fondamentales.

1284. Il est d'ailleurs aussi surprenant que, même au niveau national, « *la multiplication des législations sectorielles ayant recours à ce type de sanction ne s'est pas accompagnée, sur le plan législatif, de la construction d'un droit commun des sanctions administratives permettant d'en déterminer la définition et les principes fondamentaux.* »[1522]

[1519] Henry-Michel CRUCIS, « Sanctions administratives », *op.cit*.

[1520] CE, 10/7SSR, 28 juillet 1995, Req. n° 168607.

[1521] Notamment l'arrêt du 21 février 1984, *"Oztürk c/ Allemagne".*

[1522] Julien BETAILLE, « Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement », *op.cit.*, p.175.

Certes, dans la mesure où la procédure administrative contentieuse reste explicitement[1523] une matière de la compétence de l'Etat et applicable de plein droit localement, les jurisprudences nationales encadrant l'édiction de ces sanctions restent applicables. Néanmoins, les sanctions administratives locales encourues sont, par nature, susceptibles de varier d'une province à l'autre. Un administré peut se voir sanctionné parfois lourdement, privé de l'usage de ses biens ou de son outil de travail, pour un comportement qui ne serait même pas incriminé dans une autre province. Le principe d'unité des droits fondamentaux et libertés publiques est forcément battu en brèche quand il s'agit de sanctionner des infractions justement dépourvues de « miroir » au niveau national[1524].

2 - Des sanctions administratives dépareillées au niveau de la Nouvelle-Calédonie

1285. Revers de la médaille de leur adaptabilité, les sanctions administratives applicables en Nouvelle-Calédonie peuvent être disparates selon la province où elles sont prévues, comme en matière d'ICPE (a) ou de ressources génétiques (b).

a - Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : des dispositions très similaires mais des sanctions asymétriques

1286. En ce qui concerne les ICPE, par exemple, les trois provinces ont prévu des sanctions administratives pour ainsi dire symétriques[1525].

Cela s'explique par le fait que, localement, les dispositions relatives aux ICPE sont proposées aux provinces par la direction de l'Industrie, des Mines et de l'Energie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC) : les mêmes auteurs proposent évidemment les mêmes dispositions aux trois provinces, qui y apportent chacune des ajustements en fonction de leur ambition politique. En outre, leur similitude favorise la lisibilité du droit des installations classées à l'échelle du pays.

En ce qui concerne plus spécifiquement les sanctions administratives, plus encore que pour les dispositions techniques, les articles sont très largement inspirés des dispositions du Code de l'environnement national en vigueur à l'époque des premières codifications locales. Les différents services provinciaux n'y apportent que de rares adaptations. Le principe d'égalité s'en trouve cependant malmené.

1287. On perçoit, là encore, diverses approches amenant des adaptations ponctuelles mais porteuses de rupture d'égalité des citoyens. Cette rupture d'égalité apparait soit en tant que bénéficiaires de portions de patrimoine naturel différemment protégées soit en tant qu'auteurs d'infraction exposés à diverses conséquences.

[1523] 6° de l'article 6-2 de la loi organique susmentionnée.

[1524] Le principe d'unité législative est, en tout état de cause, contredit par le principe de spécialité législative établi à l'article 6-2 de la loi organique. En ce qui concerne l'édiction des sanctions administratives, bien qu'il s'agisse de répression, il est donc muselé.

[1525] De la même façon, les mesures en cas d'incident ou d'accident (Articles 416-3 et 416-4 des Codes de l'environnement des provinces des Iles Loyauté et Sud et 417-3 et 417-4 du Code de l'environnement de la province Nord) et en cas de nouveaux dangers ou de péril imminent (Articles 416-5 à 416-8 des Codes de l'environnement des provinces des Iles Loyauté et Sud et 417-5 à 417-8 du Code de l'environnement de la province Nord) sont similaires d'une province à une autre.

La province Sud est par exemple, à ce jour, la seule à prévoir des amendes et astreintes journalières en cas de non satisfaction des mises en demeure[1526], inspirées récemment de l'article L171-8 du Code de l'environnement national.

1288. Les trois provinces ont cependant unanimement prévu des sanctions administratives faute de « *prendre toutes dispositions nécessaires pour la surveillance de l'installation, la conservation des stocks, l'enlèvement des matières dangereuses, périssables ou gênantes ainsi que des animaux se trouvant dans l'installation* »[1527], alors que cette disposition était absente du Code national. Pourtant, alors que cela existe en droit national, seule la province Nord a précisé que « *Pour la durée de la suspension de fonctionnement prononcée en application de l'article 417-1 ou de l'article 417-8, l'exploitant est tenu d'assurer à son personnel le paiement des salaires, indemnités et rémunérations de toute nature auxquels il avait droit jusqu'alors*. » [1528]

1289. Le tableau comparatif porté en annexe 1.10 fait ressortir la quasi-symétrie des dispositions des trois provinces entre elles. Pourtant, la question de l'égalité des administrés néo-calédoniens est ici posée abruptement. Le fait que seuls les exploitants de province Sud soient exposés à une amende administrative et à une astreinte journalière significative pour la plupart des catégories d'exploitants[1529] dans l'attente de la satisfaction d'une mise en demeure et que seuls ceux de la province Nord doivent assurer à leur personnel le paiement des salaires, indemnités et rémunérations de toute nature auxquels il avait droit jusqu'alors pendant la suspension de l'installation constitue une discrimination difficilement justifiable à l'échelle de 300 000 habitants et 18 000 km². Il n'est pas exclu non plus que des exploitants localisent leur installation dans une province plutôt qu'une autre du fait de ces inégalités des contraintes qu'ils auront à y subir.

b - Les ressources biologiques, génétiques et biochimiques, des régimes dépareillés d'une province à une autre et des sanctions tâtonnantes

1290. En ce qui concerne les ressources biologiques, génétiques et biochimiques, la province Sud avait, en 2009[1530], été pionnière en la matière. Elle avait, pour la première fois en droit français, encadré l'accès et l'utilisation de ces ressources y compris en dehors d'aires protégées et si elles ne provenaient pas d'espèces protégées. A cette époque, la seule sanction administrative envisagée a été le retrait de l'autorisation provinciale d'accès à la ressource et son refus à un demandeur qui a contrevenu aux dispositions du présent titre.

Les sanctions pénales n'étaient d'ailleurs pas plus téméraires : faute de miroir au niveau national, seules la destruction, l'enlèvement, la mutilation, la coupe, la cueillette ou récolte, l'arrachage, le transport, le colportage, la détention, l'utilisation, la mise en vente, la vente ou l'achat des ressources naturelles sauvages et la destruction, l'altération ou la dégradation de

---

[1526] Point IV de l'article 416-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1527] Articles 416-9 des Codes de l'environnement des provinces des Iles Loyauté et Sud et 417-9 du Code de l'environnement de la province Nord.

[1528] Article 417-11.

[1529] Environ un salaire minimum mensuel par jour de retard.

[1530] Délibération n° 6-2009/APS du 18 février 2009 relative à la récolte et à l'exploitation des ressources biochimiques et génétiques codifiée aux articles 311-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud par la délibération n° 25-2009/APS du 20 mars 2009 relative au Code de l'environnement de la province Sud.

leur milieu particulier faisait encourir la peine alors en vigueur en matière d'espèces protégées.

Aucune sanction ni pénale ni administrative n'a d'ailleurs été prononcée à ce jour au titre de cette réglementation.

1291. Une refonte récente[1531] de ce titre du Code de l'environnement de la province Sud a pris en compte les évolutions du droit national. En effet, le Code national traite désormais de cette thématique : la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 y a créé une section « Accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées et partage des avantages découlant de leur utilisation ». Les nouvelles sanctions pénales sont désormais directement inspirées de l'article L415-3-1 du Code de l'environnement national, en omettant néanmoins celles de l'article L415-6. Les sanctions administratives sont cependant restées inchangées, faute probablement d'inspiration à puiser dans le modèle national. Le Code national ne prévoit en effet que des sanctions pénales pour ces infractions, dont pourtant certaines pourraient appeler des sanctions administratives.

1292. Désormais, probablement encouragées par l'adoption du texte national alors que les réflexions en ce sens étaient engagées de très longue date, l'accès et le partage des avantages sont aussi encadrés en province des Iles Loyauté[1532] et en province Nord[1533]. Les trois corpus réglementaires sont pour le moins dépareillés : l'accès est conditionné en province Sud soit à une déclaration soit à une autorisation, en province Nord à une déclaration, une autorisation simplifiée ou une autorisation et en province des Iles Loyauté à une autorisation. La province Nord n'a pas prévu de sanctions administratives. Les deux autres provinces affichent les mêmes sanctions administratives : le retrait de l'autorisation provinciale ou le refus d'une autorisation ultérieure (d'ailleurs redondant avec l'interdiction pour 5 ans maximum prévue en matière pénale)[1534].

1293. Le sujet de l'accès et du partage des avantages tirés de ces ressources est tellement complexe que la réflexion sur les sanctions adaptées localement appelle bien trop d'axes et d'approfondissements pour être menée ici. Néanmoins, ces normes primaires gagneraient à être étayées de sanctions administratives plus spécifiques, notamment propres à ternir la réputation scientifique ou commerciale des auteurs d'infractions. Bien que les auteurs soient souvent des trafiquants internationaux ne s'éternisant pas sur les territoires des collectivités où ils commettent les infractions, cela ne pourrait que contribuer à leur effectivité.

1294. Cohérente avec les exigences de la loi organique et l'impératif d'assortir ses prescriptions de sanctions *ad hoc,* cette hétérogénéité des sanctions administratives porte préjudice à la lisibilité et à la cohérence du droit de l'environnement local. En effet, il peut s'agir de sanctions conséquentes, bien plus intrusives en matière de libertés publiques que de simples amendes contraventionnelles. Il semblerait opportun que les sanctions

---

[1531] Portée par la délibération n° 28-2019/APS du 12 avril 2019 portant diverses modifications du Code de l'environnement de la province Sud.

[1532] Articles 311-1 et suivants de Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, créés par la délibération n° 2018-37/API du 21 juin 2018 portant adoption du titre I du livre III du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté relatif à l'utilisation des ressources génétiques.

[1533] Articles 310-1 et suivants de Code de l'environnement de la province Nord, créé par la délibération n° 2019-50/APN du 1er mars 2019 portant modification du Code de l'environnement de la province Nord relative aux ressources biologiques, génétiques et biochimiques.

[1534] Articles 314-4 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté et 334-3 du Code de l'environnement de la province Sud.

administratives emportant des conséquences plus lourdes que le versement d'amendes inférieures au montant prévu pour les contraventions fasse l'objet d'une homogénéisation au niveau des trois provinces.

Cela serait plus cohérent également avec les arguments développés à la section précédente en faveur de la détermination des délits environnementaux par loi du pays.

1295. Cependant, les sanctions administratives satisfont, par essence, la nécessité de favoriser l'effectivité d'une norme primaire. En empêchant que des règles provinciales environnementales ne constituent des obligations dépourvues de sanctions, la possibilité de prévoir le panel de sanctions administratives approprié ne peut être désynchronisée de la compétence environnementale (au sens large). La question de leur hétérogénéité est indissociable de celle des normes primaires environnementales.

C'est, en réalité, la cohérence qu'il y a à faire relever la compétence environnementale par défaut des provinces qui est ici en question. Non seulement elle amène un système de normes juridiques primaires parfois décousu, mais en outre, même dans les cas où les trois systèmes provinciaux se rejoignent, elle expose les administrés à l'inégalité de leur mise en œuvre.

C - Le principe de proportionnalité, impliquant un positionnement au cas par cas

1296. D'autres sanctions administratives des Codes de l'environnement locaux concernent des matières que ne connait pas le droit national : les écosystèmes d'intérêt patrimonial et les défrichements notamment.

1297. Si le Congrès et les Assemblées de province peuvent « *prévoir des sanctions administratives en toutes matières* »[1535], les sanctions administratives prévues dans les Codes de l'environnement ont cependant été autant que possible justifiées, dans la qualification des infractions comme dans la nature ou les montants envisagés, au regard de ce qui existait au niveau national. En effet, à notre connaissance, aucune jurisprudence ne permet de mesurer si le défaut de référence au droit national amènerait le juge administratif à considérer plus facilement un excès de pouvoir dans le prononcé d'une sanction administrative prévue exclusivement par des textes locaux – ni en Nouvelle-Calédonie ni en Polynésie française, voire à remettre en question le caractère proportionnel de la sanction édictée localement sans référence nationale.

Trois domaines pour lesquels sont prévues des sanctions administratives locales permettent d'illustrer l'embarras des collectivités locales en ce qui concerne l'édiction de ces sanctions administratives : celles calquées sur des infractions nationales relativement similaires (1) et celles émancipées du modèle national (2).

1 - Les défrichements : des sanctions administratives extrapolées de sanctions pénales de droit national pour une matière voisine

1298. En matière de défrichement, la province Sud est à ce jour la seule à avoir adopté des dispositions soumettant à déclaration ou autorisation préalable la destruction du couvert végétal au-delà de certaines surfaces ou sur des zones réputées exposées à l'érosion comme les pentes, bords de cours d'eau ou lignes de crête. Elle est donc naturellement aussi la seule à avoir prévu des sanctions administratives en la matière.

[1535] Articles 86 et 157 de la loi organique susmentionnée.

1299. Bien qu'aucune contrainte ne pèse sur les sanctions administratives à déterminer faute de « miroir » en droit national, la province Sud a rattaché ses sanctions administratives à des sanctions existantes au niveau national pour des infractions comparables. En l'occurrence, ce sont les sanctions prévues dans le Code forestier qui ont inspiré des sanctions administratives établies pour les défrichements. La référence choisie pour garantir la proportionnalité des peines édictées était faite aux défrichements de bois de particuliers, en tant qu'« *opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière* »[1536].

Le tableau comparatif porté en annexe 1.11 souligne le scrupule à se référer systématiquement à une disposition nationale. Pourtant, les dispositions du Code forestier de l'époque et celles relatives aux écosystèmes d'intérêt patrimonial poursuivaient des ambitions pour le moins différentes. Quand les premières s'ajustent en fonction de la nature du foncier considéré, les secondes visent à préserver un patrimoine naturel du simple fait de sa caractérisation géomorphologique ou botanique.

La proportionnalité de la sanction administrative pécuniaire encourue semble cependant crédible, puisque celles encourues localement le sont pour des infractions qui restent comparables en ce qu'elles consistent à détruire l'état boisé d'un terrain sans l'autorisation requise. Vu la vulnérabilité de la flore terrestre locale et de la faune hébergée, il aurait d'ailleurs été tout à fait plausible de fixer des montants plus importants.

Le Code de l'environnement de la province Sud prévoit également, à l'article 413-13, des sanctions administratives consistant en une obligation de remise en état. Si cette obligation de remise en état fait sens en matière environnementale et avait déjà été envisagée comme sanction pénale[1537] ou prescription technique[1538], elle n'était que très rarement constitutive d'une sanction administrative. Elle figure d'ailleurs dans les dispositions communes relatives aux « *mesures de prévention et de réparation* » [1539] du Code de l'environnement national et non pas parmi les sanctions administratives.

1300. La vulnérabilité particulière de la biodiversité locale appelait aussi une protection selon une approche inédite en droit national, celle des écosystèmes d'intérêt patrimonial.

2 - Les écosystèmes d'intérêt patrimonial : un grand écart par rapport au droit national

1301. Autre exemple, les écosystèmes d'intérêt patrimonial (forêts sèches, forêt humides, mangroves, récifs de plus de 100m² et herbiers marins de plus de 100m²) sont protégés en province Sud, sans miroir ni même dispositions comparables en droit national. Toute sanction pénale était donc exclue.

Les infractions les plus voisines du droit national étaient celles aux arrêtés « biotope »[1540] en ce qu'elles portent sur des espaces identifiés pour leur intérêt écologique du fait de la

---

[1536] Article L311-1 du Code forestier (ancien).

[1537] Articles L581-35, R331-75, R332-80 ou L562-5 du Code de l'environnement national en vigueur en 2008.

[1538] Article R211-6 du Code national de l'environnement en vigueur en 2008.

[1539] Articles L162-6 et suivants du Code national de l'environnement.

[1540] Notamment l'arrêté du 23 janvier 2008 portant création d'une zone de protection de biotope sur le domaine public maritime de l'îlot de Rion dépendant du territoire de la commune de Damgan (département du Morbihan).

présence de certaines espèces. Elles étaient passibles de six mois d'emprisonnement et, au maximum, de 18 000 euros d'amende[1541].

1302. Pour autant, les mesures de protection ne sont pas comparables, ni même les modalités d'identification de ces périmètres, délimités en droit national par des coordonnées géographiques et localement par leurs caractéristiques botaniques, altimétriques ou géomorphologiques. Localement, cinq écosystèmes des plus précieux[1542] ont ainsi été décrits et qualifiés d'intérêt patrimonial indépendamment de leur localisation individuelle.

C'est ce dernier paramètre qui démarque le plus les dispositions locales relatives aux écosystèmes du modèle national des biotopes. En effet, faute de cartographie opposable récapitulant ces écosystèmes, les identifier peut requérir un savoir technique qui dépasse largement l'adage selon lequel « *nul n'est censé ignorer la loi* ». Or, cette qualification réduit drastiquement la latitude des administrés sur le devenir du couvert végétal de leur propriété. En cela, les dispositions relatives aux écosystèmes sont à l'image des espèces protégées, qui sont applicables quelle que soit la nature du foncier considéré et qui, si elles font l'objet d'une liste exhaustive, sont difficilement identifiables par un néophyte.

1303. Les caractérisations d'écosystème d'intérêt patrimonial sont en outre plus facilement débattues car d'autres critères que l'identification des espèces entrent en jeu et que les personnes à qui l'on demande une expertise en la matière ne saisissent pas forcément les circonstances de l'expertise. Elles fournissent alors une analyse botanique déconnectée des caractérisations réglementaires. Les experts invoquent régulièrement, notamment, la densité des spécimens ou la santé globale de l'écosystème, alors qu'ils ne sont pas considérés dans le Code. Néanmoins, l'altimétrie, la géologie ou la pluviométrie peuvent figurer parmi les critères juridiques alors qu'ils ne sont pas toujours immédiatement accessibles. On assiste encore aujourd'hui à des débats d'experts - botanistes ne prenant que rarement en considération les critères réglementaires - sur la qualification de tel patch de forêt sèche ou de tel vestige de forêt humide en tant qu'écosystème d'intérêt patrimonial.

L'exercice de la protection d'un écosystème indépendamment de sa localisation et du foncier considéré, du seul fait ou presque de la présence de certaines espèces, est à la fois indispensable et très aléatoire.

1304. Faute de sanctions pénales possibles, et pour ne pas laisser ce texte lettre morte, des sanctions administratives ont donc été établies[1543].

Les mises en demeure et mesures de consignation et de remise en état du site étaient inspirées du modèle des installations classées pour la protection de l'environnement, pionnier des sanctions administratives. Il est à noter que, si des astreintes journalières ont depuis lors été introduites dans le Code de l'environnement de la province Sud en matière d'ICPE, cela n'a pas été le cas en matière d'écosystèmes d'intérêt patrimonial.

Faute de logistique appropriée, la province Sud s'est gardée de prévoir pour sanctions administratives des confiscations quelles qu'elles soient. Comme en fait état le tableau

---

[1541] Article L415-3 du Code national de l'environnement en vigueur en 2008, issu de la loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

[1542] Les maquis miniers forestiers et paraforestiers en avaient hélas été exclus, malgré leur immense valeur écologique, du fait de l'impact qu'aurait pu avoir cette réglementation sur l'exploitation du nickel.

[1543] Article 235-1 du Code de l'environnement de la province Sud.

comparatif avec les dispositions nationales comparables porté en annexe 1.12, elle a néanmoins pris l'initiative d'établir des peines pécuniaires : 500 000 francs CFP (4 200 euros environ) par mètre carré de surface d'écosystème construite ou détruite ou un montant maximum de 35 millions de francs CFP (29 500 euros environ).

Ces sommes ont été proposées par un expert, inspiré par une valeur des services écosystémiques potentiellement rendus par ces divers écosystèmes. Elles devaient permettre de dissuader les auteurs éventuels d'atteintes irrégulières à des écosystèmes d'intérêt patrimonial et s'articuler les cas échéant avec les dommages et intérêts liés au préjudice écologique.

1305. Le représentant de l'Etat n'a pas dénoncé ces sanctions lors du contrôle de légalité. Elles n'ont pourtant jamais, à ce jour, été prononcées. Elles n'ont donc fait l'objet d'aucune jurisprudence confirmant ou infirmant leur validité au regard du principe de proportionnalité.

1306. Il n'a pas été ici prévu de remise en état des milieux dégradés, à la différence des dispositions relatives aux défrichements et alors même que, justement, leur valeur écologique est cruciale.

La dimension réparatrice d'une sanction peut certes en troubler la nature. Pour autant, « *expulser les mesures réparatrices de la catégorie des sanctions administratives, lorsqu'il s'agit de réagir à une transgression textuelle constitutive à la fois d'indiscipline et de dommage, revient à réserver la qualification de « sanction » aux seules sanctions régulatrices, qui constituent une partie seulement des sanctions restitutives que l'Administration utilise dans sa tâche de protection de l'ordre public. [Or, ici] la réparation fait […] partie de la répression [dès lors] que la mesure est consécutive à un manquement de police. […] Il s'agit alors de mettre fin a posteriori au trouble illicite, constitué non plus seulement par l'indiscipline mais aussi par ses conséquences dommageables.* »[1544]

Le défaut de remise en état parmi les sanctions administratives encourues localement en cas d'atteinte irrégulière à un écosystème d'intérêt patrimonial est donc une lacune.

1307. Très clairement, l'affirmation selon laquelle « *Les sanctions administratives se sont développées notamment, mais non exclusivement, dans les secteurs que les pouvoirs publics ont estimé préférable de soustraire (au moins partiellement) au juge pénal* »[1545] ne se vérifie pas localement. En matière environnementale, le choix des sanctions administratives risque trop souvent d'être fait par défaut, lorsque les sanctions pénales ne peuvent pas être prévues du fait des contraintes posées par la loi organique.

La volonté de respecter « au mieux » les principes d'égalité et de proportionnalité poussent d'ailleurs les collectivités néo-calédoniennes à établir leurs sanctions administratives, pour l'essentiel, de la même façon que leurs sanctions pénales classiques. Leur nature et leurs *maxima* ne se sont que ponctuellement émancipées des infractions métropolitaines. En effet, bien que la loi ne contraigne pas à calquer sur les références nationales, les administrations sont conscientes de l'enjeu de libertés publiques que comporte une sanction et de la vigilance des juges sur ce point. Alors que c'est le risque de sanction qui donne à une infraction une partie de son poids, les administrations restent donc méfiantes lorsqu'elles les prévoient.

[1544] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.581.
[1545] Henry-Michel CRUCIS, « Sanctions administratives - Lexis 360® », *op.cit*.

1308. De façon plus anecdotique, en matière de chasse, la province Nord a choisi de faire de sa suspension et de son retrait une sanction prononcée par le président de l'Assemblée de province[1546]. Ceci permet de conditionner le rendu ou la nouvelle délivrance de permis de chasser aux contrevenants à l'expiration d'un délai de deux à cinq ans, sans référence au droit national. En province Sud[1547], comme dans le Code national[1548], les retraits et suspensions de permis de chasser sont des sanctions pénales.

1309. Outre, les sanctions pénales prononcées par le juge judiciaire et les sanctions administratives prononcées par l'autorité administrative, un type de sanctions hybride peut aussi contribuer à la pérennité du patrimoine naturel. En effet, les contraventions de grande voirie, prononcées par le juge administratif, visent à la conservation du domaine public. Ce dernier comporte des éléments artificiels et des éléments naturels, qu'ils soient marins, terrestres ou dulçaquicoles.

§ 2 - Des institutions pétrifiées en ce qui concerne les contraventions de grande voirie

1310. Au sein de la répression administrative, parallèlement aux sanctions administratives ayant vocation à être prononcées par la collectivité elle-même, les contraventions de grande voirie offrent une alternative des plus intéressantes en matière de répression des atteintes au patrimoine naturel sur le domaine public. En effet, elles visent, par le biais de la police spéciale de la conservation, « *à préserver l'intégrité matérielle du domaine public et l'usage auquel il est affecté* »[1549].

1311. L'Etat et les communes disposent de leur domaine public et privé comme dans le reste de la République[1550]. Plus originalement, la Nouvelle-Calédonie dispose de son domaine maritime, terrestre et fluvial[1551], et les provinces de leur domaine maritime et terrestre[1552]. L'encadrement local des dépendances naturelles de la domanialité est primordial car, si ses modalités peuvent être modelées par les textes et par la jurisprudence, cette police « *existe uniquement lorsqu'elle est prévue par les textes* »[1553]. Autre originalité, à côté de la propriété privée et de la propriété publique, on trouve les terres coutumières[1554]. Régies par la Coutume, elles comptent les réserves, les terres attribuées aux groupements de droit particulier local et les terres attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre mais aussi les immeubles domaniaux cédés aux propriétaires coutumiers[1555]. Ces terres ne relèvent pas du domaine public : des infractions environnementales qui y seraient commises ne seraient pas passibles de contraventions de grande voirie.

[1546] Articles 335-10 et 335-11 du Code de l'environnement de la province Nord, modifiés par délibération n° 2017-264/APN du 27 octobre 2017.
[1547] Article 335-12 du Code de l'environnement de la province Sud.
[1548] Article L428-15 du Code de l'environnement national.
[1549] Philippe YOLKA, « Synthèse - Protection des propriétés publiques- Lexis 360® », in *JurisClasseur Propriétés publiques*, octobre 2018, http://www.lexis360.fr/document?docid=EF_SY-530955_0KSO.
[1550] Articles L5511-1 et suivants du Code général de la propriété des personnes publiques.
[1551] Articles 44 et 45 de la loi organique susmentionnée.
[1552] Article 45 de la loi organique susmentionnée.
[1553] Philippe YOLKA, « Synthèse - Protection des propriétés publiques- Lexis 360® », *op.cit*.
[1554] Article 6 de la loi organique susmentionnée.
[1555] Article 18 de la loi organique susmentionnée.

1312. Il est donc nécessaire de vérifier les exigences juridiques auxquelles les provinces et la Nouvelle-Calédonie sont assujetties lorsqu'elles souhaitent prévoir des contraventions de grande voirie (A). Ainsi, des contraventions de grande voirie pourraient être envisagées comme un heureux complément au panel local des sanctions possibles en faveur de la pérennité du patrimoine naturel (B).

A - Le cadre d'élaboration locale des contraventions de grande voirie

1313. Les contraventions de grande voirie n'apparaissent pas sous ce vocable dans la loi organique. Un premier dilemme consisterait à la qualifier de pénale ou administrative, de sorte à pouvoir déterminer les contraintes à respecter pour les édicter.

Sanctions pénales, elles doivent respecter le quantum établi pour les infractions de même nature en droit national. Sanctions administratives, elles seraient simplement contraintes par le même cadre jurisprudentiel que les contraventions de grande voirie établies au niveau national.

Le fait est qu'en droit national, la distinction n'a que peu d'intérêt concret : sanction administrative ou pénale, « *le législateur est libre de déterminer ce qui relève de l'un ou l'autre système. Il n'existe pas de critère distinctif bien net mais uniquement des choix d'opportunité.* »[1556] En Nouvelle-Calédonie, cependant, la nature pénale ou administrative des contraventions de grande voirie doit être claire. Divers arguments permettent d'envisager l'une ou l'autre de ces deux qualifications (1). C'est cependant celle de sanction pénale qui est retenue par le Conseil d'Etat (2).

1 - Des critères ambigus

1314. Certains critères ne permettent pas un positionnement franc sur la qualification pénale ou administrative à accoler aux contraventions de grande voirie. Ainsi, « *Les sanctions administratives se distinguent des fautes pénales par : la nature de la transgression qui ne requiert en général pas d'élément intentionnel alors qu'en matière pénale le juge doit, sauf exception, caractériser la mauvaise foi ; la norme violée, qui peut être réglementaire et non législative (ce qui, en matière pénale, n'est vrai que des contraventions) ; l'exclusion des peines privatives de liberté que seul le juge judiciaire peut prononcer (Cons. const., n° 89-260 dC, 28 juillet 1989 ; Rec., p. 71 ; RJC, p. i-370 ; JO, 1er août 1989, p. 9679.) (de même au stade normatif que seul le législateur peut édicter).* »[1557] Les différents critères distinctifs susceptibles d'éclairer la qualification sont la nature législative ou réglementaire de l'infraction (a), la gravité de la peine (b) et son cumul possible avec des sanctions pénales (c).

a - La nature législative ou réglementaire de la contravention de grande voirie

1315. En premier lieu, la question de la nature législative des dispositions prévoyant les contraventions de grande voirie se pose en vain. En effet, l'article 34 de la Constitution ne

---

[1556] Emmanuel ROSENFELD et Jean VEIL, « Sanctions administratives, sanctions pénales », *Pouvoirs*, 2009/1, n° 128, pp.61-73. D'ailleurs, le fait que des occupations sans titre de domaine public puissent donner lieu, parallèlement, à des sanctions administratives souligne l'ambiguïté de la situation (par exemple, Hélène HOEPFFNER, « Chronique de droit public: Facture salée pour un stationnement en eaux douces », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, nº 42, p.14).
[1557] Emmanuel ROSENFELD et Jean VEIL, « Sanctions administratives, sanctions pénales », *op.cit*.

réserve au domaine de la loi que les délits et les crimes : les contraventions relèvent du règlement.

En outre, l'article L2132-2 du Code général de la propriété des personnes publiques prévoit que « *Les contraventions de grande voirie sont instituées par la loi ou par décret, selon le montant de l'amende encourue […].* » Légale ou réglementaire, la source des contraventions de grande voirie ne permet donc pas de les qualifier de pénales ou administratives.

1316. En outre, pour retenir la qualification de contraventions de grande voirie, le juge administratif n'a de toute façon pas à relever d'élément intentionnel. Passible de sanction pénale, l'article 121-3 du Code pénal prévoit qu' « *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* » : l'intentionnalité n'est pas requise pour les contraventions. Or, une infraction passible de sanction administrative, par principe, est prononcée par une autorité administrative en mesure de se constater la réalité des faits et leur gravité mais pas l'intention de leur auteur. Ce paramètre ne peut donc pas conditionner la nature pénale ou administrative des contraventions de grande voirie.

La contravention de grande voirie n'implique pas d'élément intentionnel en soit, indépendamment de ces deux constats. En effet, « *réclamer un élément intellectuel [à la caractérisation d'une contravention de grande voirie], c'est admettre qu'un trouble puisse perdurer en l'absence de faute, c'est-à-dire en l'absence de fait générateur illicite.* »[1558] L'objet même la police de la conservation emporte donc la stricte matérialité des infractions considérées, y compris lorsque les sanctions encourues vont au-delà des amendes contraventionnelles.

Cet aspect pourrait donc faire des contraventions de grande voirie des peines administratives.

b - La gravité de la peine

1317. L'intérêt du critère de la gravité de la peine notamment en ce qui concerne la privation ou restriction de liberté, que ne sauraient prononcer les sanctions administratives, peut lui aussi être relativisé en matière environnementale.

1318. En matière de contraventions, l'article 131-14 du Code pénal liste les peines privatives ou restrictives de droit dont peuvent être sanctionnées, à titre principal ou complémentaire, les contraventions pénales générales. L'article L173-5 du Code de l'environnement national liste quant à lui les peines complémentaires dont peuvent être assorties les infractions environnementales, quelle que soit la catégorie dont elles relèvent. Certes, le fonctionnement irrégulier d'un ouvrage ou d'une installation soumis à autorisation, enregistrement, déclaration, homologation ou certification, dont l'arrêt ou la suspension est encourue, est rarement à l'origine d'une contravention, plus souvent d'un délit. C'est cependant le cas par exemple pour le fait d'exploiter une installation classée soumise à déclaration à défaut de déclaration ou sans satisfaire aux règles générales et prescriptions techniques prévues[1559].

En ce qui concerne les sanctions administratives en matière environnementale, elles sont énumérées à l'article L717-7 du Code de l'environnement.

[1558] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit,*. p.584.
[1559] Article R514-4 du Code national de l'environnement.

1319. La lecture parallèle de ces dispositions, proposée au tableau porté en annexe 1.13, laisse apparaitre que, en matière environnementales, les peines complémentaires encourues pour toute infraction pénale, y compris contraventionnelle[1560], et les sanctions administratives[1561] rendues possibles au livre premier du Code de l'environnement national sont sensiblement similaires, des sanctions administratives pouvant toutefois être plus lourdes.

1320. Par exemple, l'arrêt d'une installation, sanction pénale, ne peut être prononcé que pour un an, quand sa fermeture, sanction administrative, peut être définitive.

Si le juge administratif peut prononcer l'arrêt d'une installation au titre d'un référé, en matière de police de la conservation, il peut aussi en prononcer la suppression, à titre de mesure réparatrice constitutive de la sanction.

Le tableau porté en annexe 1.13 illustre donc la similitude des sanctions administratives ou pénales privatives de liberté prévues aux niveaux national et local, qui relativise la spécificité des sanctions administratives en matière environnementale.

c - Le non-cumul des sanctions pénales

1321. Un autre critère placerait cependant les contraventions de grande voirie dans le camp des sanctions administratives : leur caractère cumulatif avec les sanctions pénales.

Le fait que les contraventions de grande voirie soient susceptibles de « *se cumuler avec une sanction pénale encourue à raison des mêmes faits, [sans que] le montant global des amendes éventuellement prononcées ne [puisse] en aucun cas excéder le montant de la plus élevée des amendes encourues* »[1562] est un argument décisif en faveur de sa qualification de sanction administrative.

En matière environnementale, ce caractère cumulable ne concerne parfois que la dimension réparatrice de la contravention de grande voirie. C'est le cas par exemple en cas de pollution due aux opérations d'exploration ou d'exploitation du fond de la mer ou de son sous-sol[1563], de pollution par les opérations d'immersion[1564] ou d'incinération[1565] ou de rejets polluants des navires[1566]. Cela renvoie à « *l'intérêt du cumul [qui] repose selon nous sur une certaine complémentarité des sanctions administrative et pénale.* »[1567]

Il peut aussi porter à la fois sur les mesures réparatrices et sur les amendes encourues, comme par exemple en matière de gestion du patrimoine du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres[1568] ou d'atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public

---

[1560] Article L173-5 du Code national de l'environnement.
[1561] Article L171-7 du Code national de l'environnement.
[1562] Article L2132-28 du Code général de la propriété des personnes publiques.
[1563] Article L218-38 du Code national de l'environnement.
[1564] Article L218-47 du Code national de l'environnement.
[1565] Article L218-62 du Code national de l'environnement.
[1566] Article L218-31 du Code national de l'environnement.
[1567] Agathe VAN LANG, « Droit répressif de l'environnement », *op.cit.*, p.44.
[1568] Article L322-10-4 du Code national de l'environnement.

inclus dans le périmètre d'un parc national[1569], d'une réserve naturelle[1570] ou d'un parc naturel marin[1571].

Or, en application du principe *non bis in idem* rappelé à l'article 4 du protocole additionnel n°7 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, deux sanctions pénales ne sauraient s'additionner. Une sanction administrative et une pénale le peuvent, à condition que le montant total, justement, n'excède le montant de la plus élevée des amendes encourues[1572].

1322. Pourtant, d'autres arguments plaident en faveur de la qualification de sanction pénale, qui ont emporté la conviction du juge.

2 - Le choix jurisprudentiel de la qualification de sanction pénale

1323. Bien que certaines de leurs caractéristiques puissent faire passer les contraventions de grandes voiries pour des sanctions pénales, la jurisprudence les consacre sanctions pénales (a). Cela fait sens en ce que les contraventions de grande voirie ont une portée symbolique et cherchent à prévenir des atteintes à des valeurs sociales (b). Elles ne sont pas seulement constatées dès un dépassement de seuil de normes techniques.

a - Une qualification désormais sans équivoque

1324. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a largement exploré la distinction entre les sanctions pénales et administratives, fournissant des critères susceptibles d'éclairer la question.

> *« Au fil d'un contentieux qui est pour elle principal, la Cour a […] attrait dans le champ de l'article 6 la plupart des sanctions administratives (sanctions fiscales ayant le caractère d'une punition, sanctions des AAI et API, sanctions professionnelles et sanctions disciplinaires, retrait de points du permis de conduire...) en application des trois critères définissant à ses yeux la matière pénale, à savoir la qualification de la mesure en droit interne, la nature de l'infraction et la sévérité de la sanction, aucun de ces critères n'apparaissant en lui-même comme décisif mais qui, «*additionnés et combinés*», confèrent à une accusation litigieuse une coloration pénale (CEDH, 24 février 1994, Bendenoun c/France). »*[1573]

La jurisprudence de la CEDH, cherchant à cerner le champ d'application des articles 6 et 7 de la convention européenne quand nous visons à déterminer la marge de manœuvre accessible aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie pour établir des contraventions de grande voirie, conclut donc à qualifier de « pénales » celles que la loi organique pourrait

[1569] Article L331-19-1 du Code national de l'environnement.
[1570] Article L332-22-1 du Code national de l'environnement.
[1571] Article L334-7 du Code national de l'environnement.
[1572] CC, Décision n°89-260 DC, 28 juillet 1989.
[1573] Catherine TEITGEN-COLLY, « Le cadre juridique de la répression administrative dans les secteurs techniques », in *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques (Rapport de recherche)*, Mission de recherche Droit, 2017, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01448559. p.85.

percevoir comme sanctions administratives, comme des sanctions des AAI[1574], sans que cela ne serve utilement notre propos.

1325. Plus significativement en l'espèce, « *le droit français a adopté un critère organique : est une sanction administrative celle qui est prononcée par une autorité administrative.* »[1575] En ce sens, les contraventions de grande voirie, prononcée par une juridiction, sont des sanctions pénales.

1326. Cette qualification de sanction pénale, en outre, ne contrarie pas l'intention prêtée aux auteurs de la loi organique. En distinguant les sanctions administratives et pénales, ils avaient vraisemblablement pour souci, comme exprimé par le Conseil d'Etat, de permettre aux collectivités locales « *de déterminer, en tant que de besoin, les pénalités administratives sanctionnant les infractions aux règles qu'[elles édictent], pénalités à défaut desquelles ces règles constitueraient des obligations dépourvues de sanctions*. »[1576] Or, les infractions possibles en matière de police de la conservation au niveau national peuvent être réputées des modèles suffisant à assurer une police de la conservation effective en Nouvelle-Calédonie.

1327. Au niveau national, « *la jurisprudence les considère comme des amendes pénales (CE 22 juin 1987, Secr. d'Ét. chargé de la Mer c/ Keravel, Lebon 727)*. »[1577]

1328. Finalement, un avis du Conseil d'Etat spécifique à la Nouvelle-Calédonie clôt définitivement le débat :

> *« il convient de veiller, pour le respect des dispositions de l'article 86 de la loi organique du 19 mars 1999, à ce que le montant maximal des amendes susceptibles d'être infligées aux contrevenants n'excède pas celui prévu pour des contraventions de grande voirie par les lois de la République. »*[1578]

Si, comme les sanctions administratives, elles appartiennent à l'arsenal de répression administrative, les contraventions de grande voirie se révèlent donc « *sanctions pénales relevant du juge administratif* »[1579].

b - La sanction d'une infraction à des valeurs sociales liées au patrimoine commun

1329. Cette qualification de sanction pénale est cohérente avec le fait que les contraventions de grande voirie visent à la conservation du domaine public en tant que socle

---

[1574] L'article 27-1 permet que les autorités administratives créées par la Nouvelle-Calédonie puissent prononcer des « *sanctions administratives prévues à l'article 86* ».

[1575] Emmanuel ROSENFELD et Jean VEIL, « Sanctions administratives, sanctions pénales », *op.cit*.

[1576] CE, 10/7SSR, 28 juillet 1995, Req. n° 168607.

[1577] Michel REDON, « Voirie: contravention », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juillet 2016, https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000331/2016-07/PLAN003&ctxt=0_YSR0MT0xMzEtMTIgZHUgY29kZSBww6luYWwgIGNvbGxlY3Rpdml0w6kgdGVycml0b3JpYWxlwqd4JHNmPXNpbXBsZS1zZWFyY2g=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPUZhbHNlwqdzJHBhZ2luZz1UcnVlwqdzJG9uZ2xldD3Cp3MkZnJlZXNjb3BlPUZhbHNlwqdzJHdvSVM9RmFsc2XCp3MkYnE9&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl.

[1578] CE, Section de l'administration, 17 juillet 2012*, Projet de loi du pays fixant les règles générales du domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics*, Avis n°386832.

[1579] Michel PRIEUR, *Précis de droit de l'environnement, op.cit*., p.1114.

social. Il s'agit en premier lieu de préserver la capacité pour l'ensemble des usagers de pouvoir bénéficier de ce domaine. L'appropriation indue d'une dépendance du domaine, élément réputé à disposition de tous, en obère l'usage légal par les tiers. Traditionnellement, il s'agit de préserver le droit de passage et de pêche, notamment sur le domaine public fluvial et maritime. Cela rejoint l'enjeu, identifié plus récemment, de préservation du patrimoine naturel, utilisé solidairement par toutes les composantes d'une génération et par les générations entre elles.

1330. Si, historiquement, « *l'atteinte portée au domaine public n'était […] constitutive d'une contravention de grande voirie qu'autant qu'elle était préjudiciable à l'usage auquel sont affectées les voies maritimes et fluviale : la navigation [, la jurisprudence puis la loi ont permis de] passer d'une protection fonctionnelle à une protection conjointe de l'intégrité, de l'usage et de la qualité du domaine public naturel.* »[1580]

C'est là le point de rencontre entre domanialité publique et patrimoine naturel : protéger l'intégrité écologique du domaine naturel répond à un enjeu de conservation du patrimoine naturel commun de la Nation et, localement, des collectivités gestionnaires.

1331. La doctrine peut ainsi considérer que « *constitue [notamment] une contravention de grande voirie toute abstention ou tout agissement sanctionné par un texte spécial, qui viole l'obligation de respecter l'intégrité matérielle ou l'affectation du domaine public maritime.* »[1581] Pour ce qui a trait plus précisément à l'environnement, la contravention de grande voirie peut être caractérisée par « *des activités potentiellement nuisibles réalisées en méconnaissance des règles d'occupation domaniale [comme par] des faits des nuisances et de pollutions touchant les dépendances naturelles* ».[1582] L'outil peut donc avoir une valeur ajoutée importante en matière d'effectivité de la protection de notre patrimoine naturel par le droit local.

1332. La doctrine a, en outre, inventorié de très nombreux avantages à recourir à la contravention de grande voirie aux fins de protection du patrimoine naturel.

En premier lieu, obligation est faite de poursuivre l'auteur de l'infraction[1583], sauf rares cas mettant en jeu l'intérêt général. Ce point est prépondérant en matière environnementale du fait de l'incompréhension au premier abord, parfois, de l'importance des enjeux.

De plus, « *le juge administratif adopte des mesures matérielles garantissant la cessation de l'atteinte portée au domaine public naturel* »[1584] par son pouvoir d'imposer d'urgence l'interruption de l'activité préjudiciable au patrimoine naturel via le référé administratif.

Aussi, « *la sanction de grande voirie se singularise par son caractère mixte, à la fois répressif et réparateur, justifié par la nécessité d'assurer efficacement la protection des biens*

[1580] Mylène LE ROUX, « Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2004/1, n°29, nº 1, pp.157-67, https://doi.org/10.3406/rjenv.2004.4245.p.160

[1581] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.582.

[1582] Mylène LE ROUX, « Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie », *op.cit.*, p.162.

[1583] CE, Section, 23 février 1979, *Ministre de l'équipement c / Association des" Amis des chemins de ronde"*, Req. n°4467.

[1584] Mylène LE ROUX, « Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie », *op.cit,* .p.165.

publics. »[1585] En matière répressive, désormais, le juge administratif peut d'ailleurs moduler la sanction « *pour tenir compte de la gravité de la faute commise, laquelle est appréciée au regard de la nature du manquement et de ses conséquences*. »[1586]

« *Enfin, pour des raisons d'efficacité au regard des dépendances protégées, le juge administratif rend la réparation des atteintes portées au domaine public naturel plus aisé en qualifiant la contravention de grande voirie « purement matérielle ». L'avantage qui en résulte est certain, en raison de l'exclusion de tout élément moral et du nombre ainsi élevé de personnes susceptibles de se voir infliger la sanction de grande voirie.* »[1587]

1333. Les contraventions de grande voirie constituent donc un levier incontournable vers l'amélioration de l'effectivité des dispositions environnementales locales.

1334. Le Conseil d'Etat explicite très clairement la marge de manœuvre offerte à la Nouvelle-Calédonie dans l'élaboration de la police locale de la conservation du domaine, y compris donc du patrimoine naturel qui peut y être hébergé. C'est celle accordée par la loi organique aux sanctions pénales, contrainte à la fois par l'existence d'une infraction de même nature en droit national et par les sanctions maximales prévues pour cette infraction.

B - La protection locale actuelle du domaine par les contraventions de grande voirie

1335. Puisque la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de domanialité, elle est amenée à créer une police de la conservation du domaine. Cependant, le corpus juridique local en matière de domanialité est encore relativement embryonnaire.

1336. Bien que la police de la conservation du domaine « naturel » de la Nouvelle-Calédonie et des provinces soit à ce jour encore parcellaire (1), les contraventions de grande voirie sont déjà un outil présent en Nouvelle-Calédonie (2).

1 - La police de la conservation du domaine « naturel » des provinces et de la Nouvelle-Calédonie

1337. Les domaines publics de l'Etat et des communes ainsi que de leurs établissements publics restent régis par le Code général de la propriété des personnes publiques, conformément aux dispositions de ses articles L5511-1 et suivants et à l'article 6-2 de la loi organique.

1338. Néanmoins, la loi organique rend la Nouvelle-Calédonie seule compétente pour ce qui a trait au domaine public de la Nouvelle-Calédonie et des provinces[1588]. Il est d'ailleurs précisé que les « *règles du droit domanial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, sous réserve des dispositions du 13° de l'article 127* »[1589] relèvent de la loi du pays.

1339. En l'occurrence, la loi organique établit que

> *« Le domaine de la Nouvelle-Calédonie comprend notamment, sauf lorsqu'ils sont situés dans les terres coutumières : les biens vacants et sans maître, y compris les*

[1585] *Ibid.*.p.164.
[1586] CE, 8/3SSR, 25 octobre 2017, Req. n° 392578.
[1587] Mylène LE ROUX, « Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie », *op.cit.*,p.163.
[1588] Point 31° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.
[1589] Point 7° de l'article 99 de la loi organique susmentionnée. Le point 13° mentionné dispose que le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie « *détermine les servitudes administratives au profit du domaine et des ouvrages publics de la Nouvelle-Calédonie. »*

valeurs, actions et dépôts en numéraire atteints par la prescription dans les délais prévus pour l'Etat, ceux des personnes qui décèdent sans héritier ou dont les successions ont été abandonnées.
Il comprend également, sous réserve des droits des tiers et sauf lorsqu'ils sont situés dans les terres coutumières, les cours d'eau, lacs, eaux souterraines et sources. »[1590]

1340. Cette définition porte sur le domaine de la Nouvelle-Calédonie sans distinguer entre ce qui relève de son domaine public ou privé. Elle n'explicite pas non plus de distinction ou d'unicité d'approche entre les lacs salés et d'eaux douces ni entre les cours d'eau et leurs lits.

1341. Elle rejoint cependant globalement l'article 1er de la délibération n° 105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie selon lequel

« Sont déclarés appartenir au domaine public territorial les eaux naturelles de toutes espèces, les lacs salés et les lacs d'eau douce, lagunes, étangs, cours d'eau, nappes souterraines et sources de toute nature. Les lits des cours d'eau font également partie du domaine public. ».

1342. La loi organique précise aussi que
« *Le domaine public maritime des provinces comprend, à l'exception des emprises affectées à la date de la publication de la présente loi à l'exercice des compétences de l'Etat et sous réserve des droits des tiers, la zone dite des cinquante pas géométriques, les rivages de la mer, les terrains gagnés sur la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, dont ceux des rades et lagons, telles que définies par les conventions internationales, ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales. Les îles qui ne sont pas comprises dans le territoire d'une province ainsi que le sol et sous-sol du plan d'eau du port autonome de la Nouvelle-Calédonie font partie du domaine public de la Nouvelle-Calédonie. »* [1591]

A ce titre, la Nouvelle-Calédonie a notamment adopté la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces puis la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics[1592].

« *Le Conseil d'Etat [a alors estimé] que pourrait être ultérieurement envisagée l'adoption par le Congrès d'autres lois du pays relatives, notamment, au domaine privé de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, au domaine public fluvial, ainsi qu'au domaine public mobilier, ces différentes lois du pays étant ensuite avantageusement réunies au sein d'un Code concernant l'ensemble des biens de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.* »[1593]

[1590] Article 44 de la loi organique susmentionnée.
[1591] Article 45 de la loi organique susmentionnée.
[1592] La loi du pays n°2007-2 du 13 février 2007 relative aux occupations constitutives de droits réels sur le domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et de leurs établissements publics n'est pas ici abordée puisqu'elle ne considère que le domaine public artificiel et qu'elle ne prévoit pas de contraventions de grande voirie.
[1593] CE, Section de l'administration, 17 juillet 2012, *projet de loi du pays fixant les règles générales du domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics*, Avis n°386832.

Cette ambition n'est pas encore complètement atteinte.

1343. A ce jour, en ce qui concerne les milieux naturels, seul le domaine public maritime est encadré par une loi du pays. Il y est prévu que « *Tout fait matériel pouvant compromettre la conservation d'une dépendance du domaine public maritime ou nuire à l'usage auquel cette dépendance est légalement destinée, constitue une contravention de grande voirie, constatée, réprimée et poursuivie par la voie administrative*. »[1594]

Les eaux marines depuis la laisse des plus hautes eaux jusqu'à la limite des eaux intérieures appartiennent au domaine public maritime soit d'une province, soit de la Nouvelle-Calédonie. Ceci inclut notamment tous les lagons de la Grande-terre, des îles Loyauté et des récifs isolés. Ces eaux lagonaires hébergent une faune et une flore plus endémiques que celles des océans, donc plus vulnérables.

Le patrimoine naturel marin est ainsi protégé par la police de la conservation du domaine public propre à la Nouvelle-Calédonie jusqu'à la limite de la zone économique exclusive, soit un total de 81 363 km²[1595].

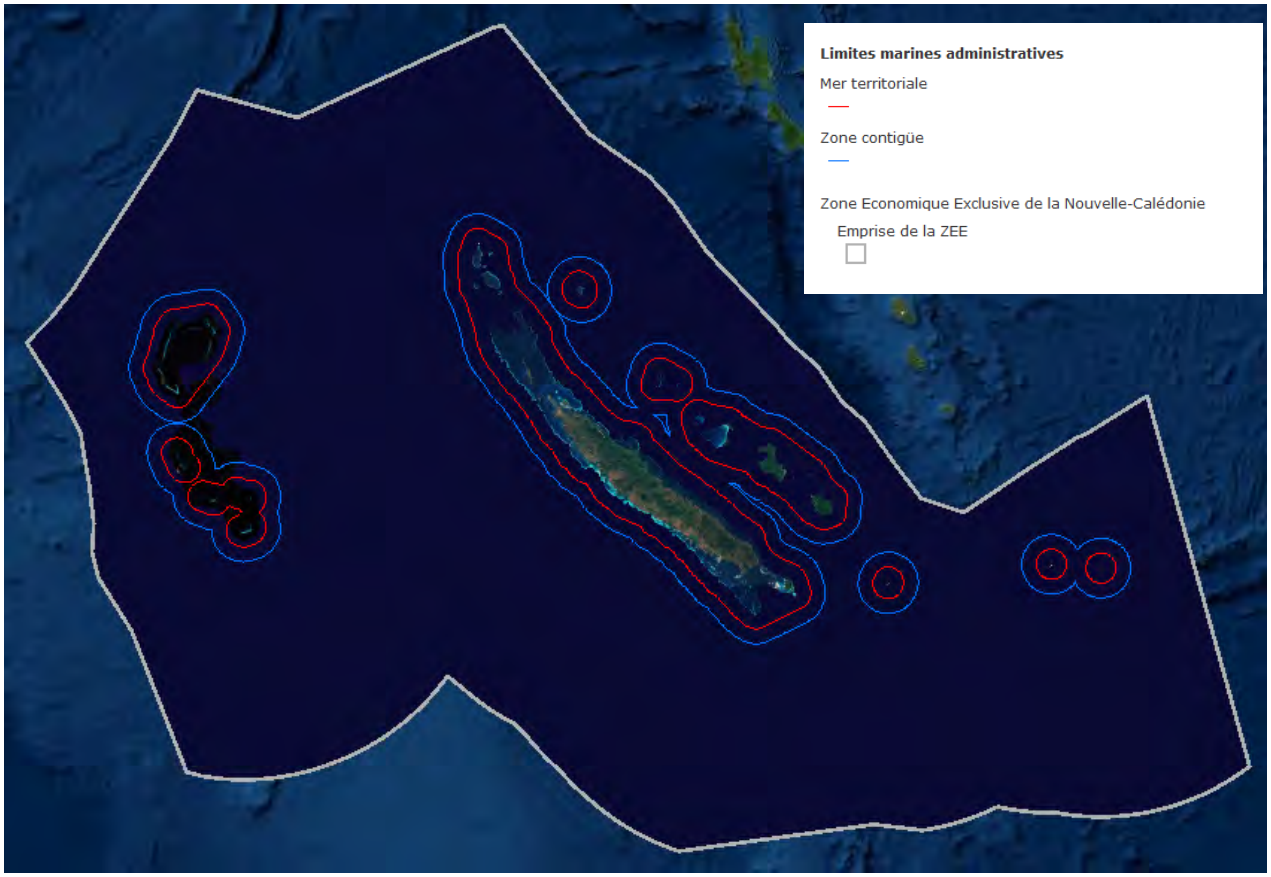

Figure 9 : Les eaux territoriales, la zone contigüe et la ZEE en Nouvelle-Calédonie

Source : https://www.georep.nc

© Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

[1594] Article 75 de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

[1595] Source : https://limitesmaritimes.gouv.fr/ressources/tableau-des-superficies.

1344. On peut regretter « *une protection* a minima *du domaine public maritime, notamment dans sa dimension environnementale, pour favoriser un essor de l'activité économique sur celui-ci. Le conseiller D. Leroux avait d'ailleurs soulevé cette carence lors des débats parlementaires en déclarant : «* On a cherché vainement dans ce texte, pourtant nécessaire, les mots qui allaient protéger notre littoral […]. Moi je crois que le titre exact de ce texte aurait dû être 'loi d'exploitation et d'appropriation du domaine public maritime' *»*[1596]*. L'amendement qu'il proposait en conséquence visant à inscrire dans le texte qu'il* « ne peut être porté atteinte à l'état naturel du domaine public maritime, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement *», sauf motif d'intérêt général, fut rejeté, la position du rapporteur étant sans appel : «* Il n'est pas question de dire qu'aucune atteinte ne peut être portée à l'état naturel, il faut pouvoir l'utiliser en vue du développement économique, cette zone maritime, c'est évident *».* »[1597]

1345. Parallèlement, en matière d'occupations sans droit ni titre du domaine public fluvial de la Nouvelle-Calédonie, les textes incriminateurs sont la délibération modifiée n°105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie[1598] et la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

1346. En effet, l'article 21 de la loi du pays du 5 septembre 2012 prévoit que « *Tout fait matériel pouvant compromettre la conservation d'une dépendance du domaine public n'appartenant pas à la voirie routière, ou d'une servitude administrative mentionnée à l'article 19, ou nuire à l'usage auquel cette dépendance ou cette servitude est destinée, constitue une contravention de grande voirie, constatée, réprimée et poursuivie par la voie administrative.* »

1347. La lecture combinée de la loi organique, de la loi du pays du 5 septembre 2012 et de la délibération de 1968 emporte donc protection par la police de la conservation du domaine de tous les milieux dulçaquicoles hébergés dans les eaux terrestres.

1348. Il est d'ailleurs aussi important, en termes d'environnement, que le flou potentiel quant au fait que le lit des rivières soit ou non partie intégrante du domaine public de la Nouvelle-Calédonie soit levé. En effet, les forêts ripisylves sont d'une richesse écologique particulière et rendent des services écosystémiques importants, en termes de lutte contre les feux de forêt et contre l'érosion des berges ainsi que, par conséquence, de préservation de la qualité de l'eau.

1349. Enfin, le domaine public terrestre de la Nouvelle-Calédonie comme des provinces, comporte de vastes étendues naturelles héritées de l'Histoire. Leurs richesses écologiques sont variables. Ces périmètres sont donc eux aussi, en application de l'article 21 de la loi du pays du 5 septembre 2012, protégés par la police de la conservation du domaine.

En province des Iles Loyauté, constituées quasi exclusivement de terres coutumières, cette superficie est proche de zéro. Néanmoins, pour l'ensemble de l'archipel, « *le domaine public*

[1596] Compte rendu intégral des débats de la deuxième séance du 20 décembre 2001, JONC n° 24C (C.-R.) du 30 décembre 2002, p. 2040.

[1597] Carine DAVID, « Domanialité publique maritime et usages coutumiers en Nouvelle-Calédonie », *op.cit*.

[1598] Qui ne relève pas de la loi du pays, en contradiction avec les exigences (ultérieures à son adoption) de l'article 99 de la loi organique susmentionnée.

représente 56 % des terres de la Nouvelle-Calédonie, alors que 27% sont des terres coutumières et 16% des terrains privés. »[1599] La protection du patrimoine naturel hébergé sur le foncier public par la domanialité publique concerne donc aussi de vastes espaces terrestres et dulçaquicoles.

1350. Ces différents périmètres marins, fluviaux et terrestres peuvent donc faire l'objet de contraventions de grande voirie, outil de l'effectivité de la protection offerte par la domanialité publique.

2 - Les contraventions de grande voirie prévues en matière de conservation du domaine « naturel » en Nouvelle-Calédonie

1351. La police de la conservation du domaine naturel en Nouvelle-Calédonie est, conformément au modèle de droit national, sanctionnée par des contraventions de grande voirie. Elles peuvent être établies soit par l'Etat, pour les domaines publics étatiques et communaux, soit par la Nouvelle-Calédonie, pour les domaines publics de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

1352. Les contraventions de grande voirie pour des atteintes portées au domaine public de l'Etat sont prévues dans le Code général de la propriété des personnes publiques et dans le Code de l'environnement, conformément aux dispositions de ses articles L5511-1 et suivants.

En Nouvelle-Calédonie, cependant, le domaine public maritime, jusqu'à la limite des eaux territoriales, appartient à la Nouvelle-Calédonie ou aux provinces, conformément à l'article 45 de la loi organique.

Le domaine public fluvial appartient, pour sa part, à la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 44 de la loi organique.

L'Etat est propriétaire de domaine terrestre de façon relativement peu significative : « *0,43 % du territoire de la Nouvelle-Calédonie. En grande majorité situés en Province Sud, les terrains les plus importants constituent les camps militaires de Nouméa, Plum, Tontouta et Nandaï. A noter également le terrain du lycée agricole situé à Pouembout.* »[1600] Cependant, faute de données publiques en ce sens, il n'a pas été possible de déterminer la proportion de domaine public ou privé.

La superficie du domaine public de l'Etat semble minime. Aucune jurisprudence quant à des contraventions de grande voirie sur le domaine public de l'Etat en Nouvelle-Calédonie n'a pu être répertoriée.

1353. En ce qui concerne les domaines de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, ils constituent respectivement 53% et 7,7% du foncier[1601]. La distinction entre les domaines public et privé est délicate à préciser sur la base des données publiques, il apparait cependant que si le domaine public constitue en tout 56% des terres néo-calédoniennes, il constitue l'essentiel de la surface de foncier des collectivités.

1354. La loi du pays du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime y sanctionne les contraventions de grande voirie d'une amende d'un montant maximal de 178 000 francs

---

[1599] Carine DAVID, « Domanialité publique maritime et usages coutumiers en Nouvelle-Calédonie », *op.cit*.

[1600] Source : www.adraf.nc, consulté le 01/07/2017.

[1601] Source : www.adraf.nc, consulté le 01/07/2017.

CFP[1602] et prévoit, indépendamment de ces amendes, que les contrevenants puissent être condamnés à réparer le dommage et à remettre les lieux en état.[1603] Le montant est, classiquement, celui encouru pour les amendes de la cinquième classe.

1355. Ces dispositions sont absorbées par celles la loi du pays du 5 septembre 2012. Ces dernières généralisent ce montant et cette possibilité de remise en état, *a priori*, à l'ensemble des contraventions de grande voirie. En effet, elles prévoient, symétriquement au droit national, que

> *« Sous réserve de textes spéciaux édictant des amendes d'un montant plus élevé, l'amende prononcée pour les contraventions de grande voirie ne peut excéder le montant de 178.000 francs CFP. Dans tous les textes qui prévoient des peines d'amendes d'un montant inférieur ou ne fixent pas le montant de ces peines, le montant maximum des amendes encourues est de 178.000 francs CFP. Dans tous les textes qui ne prévoient pas d'amende, il est institué une peine d'amende dont le montant maximum est de 178.000 francs CFP. »*[1604]
>
> *« Les contraventions qui sanctionnent les occupants sans titre d'une dépendance du domaine public, se commettent chaque journée et peuvent donner lieu au prononcé d'une amende pour chaque jour où l'occupation est constatée, lorsque cette occupation sans titre compromet l'accès à cette dépendance, son exploitation ou sa sécurité.* »[1605]
>
> *« Indépendamment des amendes qui pourraient leur être infligées, les contrevenants peuvent être condamnés à réparer le dommage et à remettre les lieux en état. »*[1606]

1356. Des jurisprudences abondantes[1607] reflètent l'importance des contraventions de grande voirie comme outil de conservation du domaine public maritime, en province Nord et en province Sud. Celles relatives au domaine public fluvial sont plus beaucoup rares[1608]. Ceci pourrait témoigner d'une vigilance moindre de la Nouvelle-Calédonie sur cette partie de son domaine, porteur toutefois de grandes richesses environnementales. En effet, les abords du domaine public fluvial sont moins accessibles et de ce fait moins fréquentés que ceux du domaine public maritime.

Il semble aussi que, si tant est que le domaine public fluvial subisse une pression au moins équivalente à celle exercée sur le domaine public maritime de la part de riverains ou d'administrés pour en accaparer l'usage, l'exigence du public pour y avoir un accès libre est bien moindre.

1357. Bien que la Nouvelle-Calédonie soit seule compétente en matière de domanialité, les Codes de l'environnement des provinces Nord et Sud qualifient également des contraventions de grande voirie. De façon surprenante, ces contraventions ne portent d'ailleurs pas sur les mêmes infractions.

[1602] Article 75 de la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012.
[1603] Article 76 de la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012.
[1604] Article 22 de la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012.
[1605] Article 23 de la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012.
[1606] Article 24 de la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012.
[1607] Par exemple, CAA Paris, 1ère chambre, 15 décembre 2016, n°15PA03641et CAA Paris, 1ère chambre, 3 décembre 2015, Req. n°13PA03674.
[1608] Par exemple, jugement du TANC, 31 mai 2018, Req. n°1800004.

1358. En province Nord, ce sont tous les faits matériels « *pouvant compromettre la conservation d'un immeuble, site ou objet classé ou inscrit, ou nuire à l'usage auquel l'immeuble, le site ou l'objet est destiné* »[1609]. Les éléments visés sont donc les sites, immeubles ou objets « *considérés comme essentiels au regard de l'identité et la mémoire collective des citoyens de la Nouvelle-Calédonie* » [1610] recensés et classés ou inscrits conformément aux dispositions des articles 221-1 à 222-7 du Code de l'environnement de la province Nord. Il va de soit cependant que ces éléments, pour pouvoir faire l'objet d'une contravention de grande voirie, doivent aussi appartenir au domaine public.

1359. En province Sud, ce sont les atteintes « *à l'intégrité et à la conservation du domaine public maritime inclus dans le périmètre d'une aire protégée, ou de nature à compromettre son usage* »[1611]. En l'occurrence, cela recoupe toutes les aires protégées - insulaires ou littorales - immergées ou en frange littorale, dans la zone des pas géométriques.

Ces deux dispositions n'ont en réalité qu'un intérêt limité. Elles soulignent la possibilité de recourir aux contraventions de grande voirie pour renforcer l'effectivité de leur arsenal réglementaire en faveur de la conservation du patrimoine naturel commun. Elles ne la renforcent cependant pas.

1360. Là encore, le contrôle de légalité n'a pas rechigné. On peut néanmoins considérer que les contraventions de grande voirie locales ne peuvent être édictées qu'exclusivement par la Nouvelle-Calédonie, seule compétente en matière de domanialité.

Les provinces, compétentes en matière d'environnement, pourraient au mieux rappeler dans leurs Codes la possibilité d'actionner le levier des contraventions de grande voirie en tant que propriétaire du domaine public naturel. Cela ne préjuge pas de l'usage qu'elles en feront et l'absence de mention spécifique n'empêche pas non plus de recourir aux contraventions de grande voirie sur l'ensemble de leur domaine public.

1361. Ainsi, si la latitude accordée localement est importante en matière de répression administrative, c'est du fait de la grande créativité que permet la loi organique en ce qui concerne les sanctions administratives et du fait de la grande immaturité du droit de la domanialité local en ce qui concerne la protection de ses éléments naturels.

[1609] Article 225-2 du Code de l'environnement de la province Nord.
[1610] Article 220-1 du Code de l'environnement de la province Nord.
[1611] Article 216-12 du Code de l'environnement de la province Sud.

Conclusion du chapitre

1362. Les sanctions encourues en cas de violation d'une norme doivent être cohérentes avec les valeurs supportées par l'édiction de cette norme. A défaut, l'architecture juridique obtenue est bancale, peu crédible et l'effectivité des normes primaires est mise en défaut. Si ce constat se vérifie dans toutes les branches du droit et à toute les échelles géographiques, en tirer des conséquences en matière de droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie impose de surmonter plusieurs obstacles, alors même que notre patrimoine naturel, notamment la biodiversité et la ressource en eau, est spécialement vulnérable.

Ces obstacles sont de natures diverses, qu'il s'agisse de sanctions pénales prononcées par le juge judiciaire, de sanctions administratives ou de contraventions de grande voirie.

Certains sont purement juridiques et peuvent appeler des modifications de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie. C'est notamment le cas pour les sanctions pénales, classiques ou contraventions de grande voirie, qui sont contraintes par l'existence d'infractions « miroir » en droit national et par les sanctions maximum qui les assortissent.

D'autres relèvent davantage du manque de culture de la sanction dans les administrations en charge de l'élaboration de dispositions relatives à la pérennité du patrimoine naturel. C'est le cas pour les sanctions administratives.

Plusieurs perspectives restent donc ouvertes pour conforter l'effectivité des normes juridiques environnementales locales par le biais de l'édiction d'un panel complet et cohérent de sanctions dissuadant la commission d'infractions.

Conclusion du titre

1363. La Nouvelle-Calédonie et les provinces disposent à ce jour librement en matière environnementale. Leur liberté, dans la stricte limite de la répartition des compétences établie par la loi organique, porte autant sur le choix des domaines à encadrer ou non que sur celui, dans ces domaines, des comportements à préconiser.

1364. Malgré l'apparente autonomie du droit de l'environnement local, plusieurs contraintes à la fois politiques et juridiques limitent l'action des provinces et la Nouvelle-Calédonie vers la constitution d'un corpus juridique adapté à la pérennité du patrimoine naturel local.

1365. Le droit de l'environnement local est certes assorti de sanctions. Le début des codifications avait été l'occasion, à la fin des années 2000, de réactualiser et de développer cette dimension du droit de l'environnement local. Des pas importants ont été faits en la matière. D'autres sont encore possibles. Ils sont contraints par les limites prévues par la loi organique[1612].

1366. Ces contraintes juridiques échouent à permettre l'homogénéité des sanctions environnementales locales sur tout le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Certes, la liberté des provinces et de la Nouvelle-Calédonie est canalisée par le fait qu'elles ne peuvent prévoir de sanctions pénales qu'à condition qu'une infraction de même nature existe en droit national et sans en dépasser la nature et le *quantum*. Pourtant, cette exigence, censée garantir l'égalité devant la loi à l'échelle de la République, s'avère aboutir localement à des disparités discréditant parfois les normes primaires concernées.

1367. Plus grave, elles brident l'effectivité du corpus que les sanctions sont censées appuyer. Elles empêchent en effet parfois d'assortir les infractions locales de sanctions adaptées à la valeur sociale ou écologique défendue. Il ne faut cependant pas perdre de vue que, « *dans le respect des conditions posées par la loi organique, [la Nouvelle-Calédonie et les provinces peuvent] tout d'abord choisir une autre voie que la voie pénale ; [elles peuvent] également choisir une pénalisation moins forte qu'en métropole ; [elles peuvent] enfin adapter les éléments constitutifs de l'infraction à [leurs] spécificités et [leurs] besoins locaux, dans la mesure où l'infraction de référence reste une infraction de même nature.* »[1613]

1368. Le fait de ne pas pouvoir composer idéalement avec le droit coutumier perturbe aussi l'élaboration, la réception et la sanction des normes environnementales.

1369. Ces paramètres contrarient l'effectivité des dispositions environnementales locales, en biaisant l'adéquation aux enjeux de leur propre contenu ou des sanctions dont elles sont assorties.

1370. Diverses pistes peuvent cependant favoriser l'effectivité des normes environnementales. Ainsi, pour que l'autonomie du droit de l'environnement local devienne réalité, il serait notamment pertinent de modifier le cadre juridique de sorte à pouvoir établir des infractions locales passibles de sanctions pénales qui soient adaptées aux enjeux locaux, émancipées de l'exigence de « miroir » en droit national.

[1612] Conformément aux articles 86, 88 et 157 de la loi organique susmentionnée.

[1613] Emmanuelle GINDRE et Bruno De LOYNES De FUMICHON, « La réception du droit pénal français à Tahiti (1842-2000) », *op.cit.*, p.109.

En outre, les sanctions pénales encourues devraient elles aussi pouvoir être ajustées à la valeur accordée localement à l'infraction commise. Il serait aussi opportun de faire preuve de davantage d'ambition en matière de sanctions administratives, pour l'édiction desquelles la loi organique ne pose pas de contrainte spécifique aux collectivités néo-calédoniennes. Exploiter davantage le levier des contraventions de grande voirie pourrait aussi être une piste intéressante.

Il reste désormais à faire apparaitre l'éventail de sanctions le plus à même de garantir l'effectivité des dispositions environnementales locales.

Titre 2 - Une vision prospective de la sanction environnementale locale

1371. L'effectivité des dispositions locales en faveur de la pérennité du patrimoine naturel serait améliorée par la possibilité d'assortir les normes environnementales primaires de sanctions réellement adaptées au contexte néo-calédonien.

Elle le serait, en premier lieu, si les provinces et la Nouvelle-Calédonie pouvaient édicter les sanctions pénales correspondant sincèrement à ces infractions, et non pas obligatoirement calquées sur le droit national. Il ne devrait pas être exclu alors de devoir parfois s'émanciper du modèle répressif environnemental national. Ce dernier est le fruit de plusieurs siècles[1614] d'accumulations de strates de normes juridiques, de jugements et de doctrines ; il est conçu pour canaliser les comportements de plusieurs dizaines de millions de personnes ; il s'applique principalement dans des espaces anthropisés depuis des siècles ; il s'inscrit dans un système juridique homogène. Le droit local de l'environnement au sens strict du droit français -à l'exclusion des règles coutumières, donc- n'existe que depuis quelques décennies et n'a fait l'objet que de textes épars[1615] jusqu'aux premières codifications de la fin des années 2000 ; il doit canaliser les comportements de moins de trois-cent mille personnes réparties en trois provinces émettant chacune leurs normes ; il doit s'appliquer autant en mer[1616] qu'à terre, où subsistent encore des espaces non anthropisés ; il s'inscrit dans un système juridique s'adressant à des personnes de statut civil de droit commun ou de droit coutumier.

En outre, le droit répressif national de l'environnement peut lui-même prêter le flanc à la critique, parfois rédigé par « *des ingénieurs exclusivement, qui créent le droit écrit sans ouvrir de manuel de procédure pénale.* »[1617] Il faut savoir, localement, exploiter le meilleur du droit répressif national de l'environnement sans en être otage.

1372. Elle le serait, en second lieu, si la Nouvelle-Calédonie et les provinces actionnaient pleinement les leviers que constituent les sanctions administratives et contraventions de grande voirie. Que la loi organique permette ou non davantage d'autonomie locale en matière de sanction des infractions environnementales, les provinces et la Nouvelle-Calédonie doivent s'attacher à construire un droit répressif de l'environnement le plus cohérent possible, pour favoriser l'effectivité de leurs dispositions en faveur de la pérennité du patrimoine naturel. Il est alors important de revenir à l'essence de la distinction des sanctions relevant du juge et de l'administration elle-même.

> « Dans la quête de la répression la plus adéquate à protéger l'environnement, il convient de faire une première distinction entre les faits générateurs, qui se classent en deux grandes catégories. La première consiste à transgresser une réglementation ayant pour but de contrôler une activité susceptible d'avoir un impact sur

[1614] En prenant pour point de départ l'ordonnance de 1219 de Philippe Auguste II réglementant l'exploitation et la vente de bois.

[1615] En prenant pour point de départ le décret du 18 mars 1910 concernant le régime forestier en Nouvelle-Calédonie.

[1616] Sur tout le périmètre de la zone économique exclusive, seules 5% de la surface sont des terres émergées, incluant la Grande-Terre et les Iles Loyauté.

[1617] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.289.

> l'environnement [relevant idéalement de sanctions administratives]. La seconde consiste à commettre un acte dommageable identifiable [relevant a priori davantage du juge judiciaire ou administratif, par le biais de la contravention de grande voirie]. Sanctionner les faits relevant de chaque catégorie implique alors des conceptions de la répression différentes pour chacune. »[1618]

C'est pourquoi sont étudiées distinctement les sanctions pénales, y compris les contraventions de grande voirie, et les sanctions administratives.

1373. Localement, se pose aussi la question des sanctions coutumières. La complexité de leur prise en compte par le droit commun empêche qu'elle soit exhaustivement traitée dans cette thèse. Nous constatons simplement que des sanctions propres pourraient être appliquées en réponse à la violation d'une norme coutumière. Les questions qui se posent par exemple en cas de transgression de règles coutumières en dehors des espaces coutumiers ou par des personnes qui n'y étaient pas soumises ne trouveront pas leurs réponses ici.

1374. La question de l'articulation de l'ordre juridique environnemental entre droit commun et droit coutumier appelant des réflexions et des échanges dépassant aussi très largement le cadre de cette thèse, les conséquences à en tirer en matière de sanction ne seraient que vainement abordées ici. Ne seront donc développées ici que les pistes permettant d'adosser le droit commun de l'environnement aux sanctions de droit commun les plus appropriées à son effectivité. Cela ne préjuge pas de la transposabilité de certaines de ces réflexions à la sanction de normes coutumières « telles quelles » ou dont les prescriptions seraient retranscrites en droit commun.

Seules les sanctions relevant du droit commun sont donc traitées. Toutes peuvent cependant être établies et mises en œuvre avec le concours des autorités coutumières.

1375. Le cadre juridique et les pratiques en la matière ont été évoqués au chapitre précédent. Désormais, le panel des sanctions pénales et administratives que pourraient prévoir les collectivités locales pour servir au mieux l'effectivité des normes primaires environnementales peut être inventorié. L'idée est d'offrir aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie une boîte à idées des sanctions possibles, dont elles n'auraient plus qu'à mesurer l'adéquation aux infractions qu'elles caractérisent au moment de les choisir (Chapitre 1). Le contrôle du respect de leurs dispositions et la mise en œuvre de sanctions par les collectivités locales elles-mêmes impliquent une réelle culture pénale et une organisation plus volontairement orientée vers une effectivité optimale des dispositions environnementales locales (Chapitre 2). L'étude restant cantonnée au rôle possible de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, l'appropriation et la mise en œuvre de ces normes par les juges pénal et administratif -agents de l'Etat- ne seront pas traitées.

[1618] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.472.

Chapitre 1 - **Les sanctions possibles pour assoir le caractère dissuasif des infractions locales portant atteinte au patrimoine naturel**

1376. Le maintien de l'exigence que « *le droit de l'environnement local reste soumis au principe d'unité législative en matière de garantie des droits fondamentaux et libertés publiques des citoyens* »[1619] pourrait faire l'objet de questionnements. En effet, le Conseil d'Etat a estimé que la Polynésie française, dont les lois du pays n'ont pourtant que valeur réglementaire, était compétente pour mettre en œuvre les dispositions de la Charte de l'environnement, *a priori* pourtant traduites par la loi[1620]. Cependant, cette décision, rendue pour ce qui a trait à la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement[1621] pourrait être autre en ce qui concerne les sanctions pénales qui, par essence, mettent en jeu des privations de la liberté individuelle et du droit de propriété. Il serait hardi d'extrapoler de nouvelles entorses à ce principe d'unité législative puisque certains constatent « *une hiérarchie au sein des libertés publiques et des principes à valeur constitutionnelle. Il y a d'un côté des libertés publiques fondamentales […] dont les conditions essentielles ne peuvent être créées que par l'Etat et de l'autre des libertés qui bénéficient d'une protection constitutionnelle plus atténuée et qui peuvent en conséquence être déléguées aux autorités locales* »[1622].

1377. La Nouvelle-Calédonie et les provinces, détentrices de compétences environnementales locales, sont déjà en capacité d'affermir l'effectivité de leurs dispositions en les assortissant de sanctions. Comme évoqué au titre précédent, cette capacité est cependant en partie fictive puisque l'Etat reste compétent à titre principal en matière pénale : elles n'ont de réelle latitude qu'en matière de sanctions administratives.

1378. Si l'artifice des dommages et intérêts a pu sembler un temps un biais permettant de proportionner les conséquences pour l'auteur de l'infraction à ses effets sur le patrimoine naturel, il s'avère insatisfaisant. Par exemple, après l'adoption de son Code de l'environnement, et dans le contexte de la jurisprudence « Erika », la province Sud a systématisé ses constitutions de partie civile pour les infractions portant atteinte au patrimoine naturel dont elle est gestionnaire[1623].

[1619] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *op.cit.*, p.233.

[1620] CE, 10/9SSR, 13 février 2015, Req. n°384447.

[1621] Lire en ce sens Carine DAVID, « La fixation des « conditions et limites » du droit de participation en matière environnementale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*.

[1622] Alain MOYRAND, *Droit institutionnel de la Polynésie française*, 2e éd., Perles océanes, L'Harmattan, 2012.

[1623] Des grilles ont été établies de concert avec le Parquet pour standardiser des montants réputés correspondre à différents préjudices (atteintes à des espèces protégées, à des aires protégées, à des espèces faisant l'objet de restrictions en matière de pêche ou de chasse…) et des procédures internes ont permis une constitution de partie civile quasi systématique de la part de la province Sud pour les infractions relevées par ses agents. L'ouvrage « Nomenclature des préjudices écologiques », rédigé sous la direction de Laurent Neyret et Gilles J. Martin, avait été largement exploité lors de l'établissement de ces grilles (Eléments connus en tant que chargée de mission pour le Code de l'environnement de 2007 à 2016). Malgré la signature de la convention prévue par la délibération n° 2016-302/APN du 21 décembre 2016 habilitant le président de l'assemblée de la province Nord à signer une convention avec le parquet de Nouméa relative au traitement des atteintes à

Pourtant, malgré les nombreux succès de cette démarche, toutes les victimes potentielles d'un préjudice environnemental – et notamment les associations- ne peuvent systématiquement être informées de l'existence de ce préjudice. Elles ne sont pas immédiatement identifiées et n'ont de toute façon pas toujours les moyens de se constituer partie civile.

Surtout, l'objet de la sanction et celui du dédommagement ne sont pas les mêmes. Il n'est pas cohérent de chercher à durcir le « coût de revient » de l'infraction environnementale pour son auteur sans réfléchir à une architecture pénale globale plus pertinente. Le but ici n'est pas de faire expier une faute le plus lourdement possible. Il est d'adosser les dispositions environnementales locales aux sanctions les plus à même de prévenir ou, le cas échéant, de contribuer à réparer les impacts négatifs sur notre patrimoine naturel. Les sanctions encourues doivent permettre de couvrir l'ensemble des fonctions possibles de la peine, notamment l'intimidation, l'élimination du risque de renouvellement de l'infraction, la réadaptation voire la diffusion dans la société de la valeur portée par la collectivité lorsqu'elle qualifie l'infraction[1624]. En outre, une sanction peut impacter négativement l'auteur d'une infraction mais elle pourrait aussi, à l'inverse, impacter positivement l'auteur d'un comportement prescrit.

Parallèlement aux recherches menées par ailleurs en ce qui concerne la responsabilité pénale environnementale[1625], et en s'appuyant sur les constats faits au chapitre précédent, il est donc nécessaire de réfléchir à ce que pourrait être l'arsenal de sanctions contribuant idéalement à favoriser les comportements vertueux en faveur de la pérennité de notre patrimoine naturel.

1379. Ce chapitre traitera des peines locales idéales qui pourraient être prévues pour contribuer à l'effectivité des dispositions locales environnementales. Ces peines incluent les sanctions à infliger par le juge pénal qui pourraient, si elle était modifiée en ce sens, s'émanciper de l'exigence d'homologie avec le droit national posée par la loi organique (section 1). Elles incluent aussi les contraventions de grande voirie, sanctions pénales traitées sous l'angle de la domanialité publique, mais aussi les sanctions administratives que peuvent déjà prévoir les collectivités locales avec suffisamment de latitude (section 2).

Section 1 - **Prévoir localement des sanctions environnementales à prononcer par le juge judiciaire**

1380. Si la Nouvelle-Calédonie et les provinces avaient les coudées franches en matière pénale environnementale[1626], il resterait encore à déterminer quelles options explorer. Ces pistes peuvent servir à assortir de sanctions appropriées non seulement les infractions connaissant des « miroirs » en droit national mais pour lesquels les peines prévues en droit national ne seraient pas appropriées mais aussi les infractions innovantes quant à leur caractérisation.

---

l'environnement en province Nord, une telle grille n'est pas encore en vigueur pour les affaires traitées par la section détachée de Koné, chef-lieu de la province Nord.

[1624] Michel VAN DE KERCHOVE, « Les fonctions de la sanction pénale », *op.cit.*

[1625] Thèse en cours de Margot UZAN, *Le champ d'application du régime de responsabilité civile environnementale calédonien*, sous la direction de Carine DAVID.

[1626] Des pistes en ce sens ont été évoquées au chapitre 2 du titre précédent.

1381. On connait déjà les cas dans lesquels les infractions sont adroitement assorties de sanctions pénales. « *Par la place accordée à la psychologie de l'agent, [la répression pénale] présente en effet une fonction dissuasive, qui ne peut s'exprimer qu'à l'égard d'une atteinte concrète, précise et identifiable. Il faut alors un lien direct et concret entre l'acte et le dommage, même si, en raison de circonstances particulières, ce dommage ne s'est pas réalisé. Si la répression pénale ne postule pas nécessairement la réalisation d'un dommage puisque le risque peut être incriminé, y recourir de manière adéquate impose un risque concret, avéré ou, s'il est abstrait, qui doit présenter un lien direct entre l'acte et le dommage que l'on souhaite éviter. Autrement dit, la probabilité de survenance du dommage doit être importante et ne pas dériver d'une simple spéculation, présumée à partir d'une violation règlementaire. Le comportement doit être effectivement ou préalablement dommageable. La répression est alors principalement tournée vers la dissuasion. Si l'agent ne s'y est pas soumis et transgresse l'interdiction, elle change alors de fonction et devient rétributive.* »[1627] On reconnait là, notamment, les cas de dépassements de quotas de pêche, de tailles réglementaires des spécimens dont les prélèvements sont autorisés (bulimes, langoustes, mère-loches, trocas…), de saisons de chasse ou de pêche autorisée (roussettes, notous, crabes, picots…), de travaux dans des réserves naturelles ou d'atteintes à des spécimens d'espèces protégées.

1382. Il reste important de prévoir le cadre juridique qui permettrait de déterminer localement les sanctions pénales dont assortir les contraventions et délits environnementaux locaux, mais aussi d'en dégager les grandes lignes, qu'il s'agisse des peines principales (§1) ou complémentaires (§2).

§ 1 - Les peines principales, partie émergée de l'iceberg

1383. Ces sanctions n'ont pas à être explicitement prévues par le texte incriminateur : elles sont les attributs automatiques de la qualification de contravention (A) ou du délit (B). Il est cependant essentiel que les auteurs des normes juridiques environnementales aient pleinement conscience des conséquences des choix qu'ils font en qualifiant un délit ou une contravention, et en déterminant le quantum encouru.

A - Les peines principales contraventionnelles, encourues du simple fait de la qualification de l'infraction

1384. Octroyer à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces la compétence de prévoir immédiatement les peines contraventionnelles permettrait un ajustement au plus près des contingences locales des « petites » infractions environnementales. Cependant, le choix de la classe des contraventions ne connaitrait toutefois plus le « guide » que constituent la notion d'infraction « de même nature »[1628]. S'agissant de « simples » contraventions, il pourrait être établi qu'un tel guide n'est pas indispensable : chaque infraction serait passible de la classe de contravention définie localement. La proposition faite au titre précédent d'une modification de la loi organique prévoyant que les collectivités néo-calédoniennes puissent

[1627] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.472.

[1628] La compréhension actuelle de la notion d'infraction de même nature appliquée localement amène à ce que les délibérations de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces, à ce jour, n'ont vocation qu'à reproduire les infractions établies par les règlements de la République en les assortissant de peines au maximum égales. De ce fait, faute de cette restriction, aucun texte ne les canaliserait.

prévoir des contraventions dans les matières touchant à la pérennité du patrimoine naturel de la Nouvelle-Calédonie suffirait à ce que le juge puisse prononcer les peines principales prévues au Code pénal[1629].

1385. Les peines principales contraventionnelles encourues en droit français sont listées aux articles 131-12 et 131-40 du Code pénal. Ce sont les amendes (1), les peines privatives ou restrictives de droits (2) et les sanctions-réparations (3).

1 - Les peines d'amende, l'évidence

1386. Les amendes sont déterminantes en ce qui concerne les classes de contraventions telles qu'établies à l'article 131-13. Elles sont la sanction contraventionnelle la plus évidente. Leur prononcé en francs pacifique est prévu à l'article 711-3 du Code pénal.

Le simple fait de prévoir des contraventions, pour les provinces et la Nouvelle-Calédonie, fait encourir une amende contraventionnelle. Il est alors simplement nécessaire de préciser la classe adéquate pour l'infraction considérée. En outre, conformément aux dispositions de l'article 131-41, chaque délibération établissant une contravention doit préciser si les personnes morales encourent une amende au maximum quintuple de celle prévue pour les personnes physiques.

1387. Conformément à l'article R610-5 du Code de procédure pénale, en Nouvelle-Calédonie, comme dans le reste de la République, « *la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police* » sont *a priori* passibles d'une amende contraventionnelle de la première classe. En pratique, les délibérations sont aussi concernées. Faute d'assortir leurs dispositions de sanctions quelles qu'elles soient, les provinces édicteraient donc des contraventions de première classe.

1388. En outre, conformément à l'article 850 du Code de procédure pénale applicable en Nouvelle-Calédonie, « *pour les contraventions aux réglementations applicables localement en matière […] de chasse, de pêche, de protection de l'environnement […] et d'écobuage, qui sont punies seulement d'une peine d'amende, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire qui est exclusive de l'application des règles de la récidive.* » Etablir des contraventions a donc l'immense avantage de permettre un traitement rapide et efficace des infractions environnementales concernées.

1389. Les amendes ne sont toutefois pas les seules peines possibles, même en matière contraventionnelle. Prévoir une contravention de la cinquième classe exposera ses auteurs à des peines privatives ou restrictives de droits ou à des sanctions-réparations.

2 - Les peines privatives ou restrictives de droits, des pratiques à développer localement en matière environnementale

1390. Le recours au timbre-amende permet un traitement expéditif des contraventions des quatre premières classes qui était, jusqu'à la crise sanitaire, exclu pour celles de la cinquième classe[1630]. Cependant, les auteurs d'une contravention de la cinquième classe peuvent faire

[1629] Voir le tableau porté en annexe 2.2.

[1630] Mais celles-ci pouvaient faire l'objet d'une transaction pénale, somme toute comparable dans sa philosophie et sa réactivité. Désormais, le décret n° 2020-357 du 28 mars 2020 relatif à la forfaitisation de la contravention de la cinquième classe réprimant la violation des mesures édictées en cas de menace sanitaire grave et de déclaration de l'état d'urgence sanitaire permet aussi des timbres amendes pour des contraventions de la cinquième classe.

l'objet de mesures certes moins réactives mais parfois plus dissuasives. Certes, par nature, les peines de prison sont certes exclues en matière contraventionnelle. Néanmoins, les auteurs de contraventions de la cinquième classe encourent aussi des peines principales contraventionnelles privatives ou restrictives de droits, listées aux articles 131-14 et 131-42 du Code pénal.

1391. Pour les personnes physiques, elles peuvent être, selon les termes de l'article 131-14 :

> *« 1° La suspension, pour une durée d'un an au plus, du permis de conduire, cette suspension pouvant être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle ; cette limitation n'est toutefois pas possible en cas de contravention pour laquelle la suspension du permis de conduire, encourue à titre de peine complémentaire, ne peut pas être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle ;*
> *2° L'immobilisation, pour une durée de six mois au plus, d'un ou de plusieurs véhicules appartenant au condamné ;*
> *3° La confiscation d'une ou de plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition ;*
> *4° Le retrait du permis de chasser, avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant un an au plus ;*
> *5° L'interdiction, pour une durée d'un an au plus, d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés et d'utiliser des cartes de paiement ;*
> *6° La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit. Toutefois, cette confiscation ne peut pas être prononcée en matière de délit de presse. »*

1392. Pour les personnes morales, elles peuvent être, selon les termes de l'article 131-42 :

> *« 1° L'interdiction, pour une durée d'un an au plus, d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés ou d'utiliser des cartes de paiement ;*
> *2° La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit. »*

1393. Si elles sont « généralistes », ces peines privatives de droits sont, probablement plus que l'amende, susceptibles de dissuader ou de punir un auteur potentiel d'infraction environnementale, qu'il s'agisse d'un chasseur, d'une personne faisant usage d'un véhicule pour se rendre à une mise à l'eau, dans une aire protégée ou sur le périmètre de destruction d'espèces protégées, d'un pêcheur utilisant des engins de pêche, d'une société de pêche ou exploitante d'une installation classée…

1394. Ces différentes peines sont détaillées dans la partie réglementaire du Code pénal. Une collectivité néo-calédonienne qui déciderait de prévoir des contraventions de la cinquième classe exposerait donc automatiquement ses auteurs à de telles peines. Le juge peut en effet les prononcer en remplacement de l'amende, en application des articles 131-14 et 131-42 du Code pénal.

1395. La pratique de la substitution de l'amende à ces peines de confiscation pourrait, si elle était développée localement, contribuer à l'effectivité des dispositions environnementales concernées. Certes, cela appelle une logistique particulière. Néanmoins, la confiscation

saurait probablement assumer radicalement la fonction de prévention des récidives quand elle ne réussirait pas à dissuader les primo-infractions.

3 - Les sanctions-réparations, une option délicate en matière contraventionnelle environnementale

1396. Enfin, les contraventions de la cinquième classe sont aussi passibles, en remplacement de l'amende, des peines de sanction-réparation prévues aux articles 131-15-1 et 131-44-1 du Code pénal. Les montants en sont plafonnés à 1500 euros pour une personne physique et 7500 euros pour une personne morale, soit les mêmes montants que l'amende maximale.

> *« La sanction-réparation consiste dans l'obligation pour le condamné de procéder, dans le délai et selon les modalités fixés par la juridiction, à l'indemnisation du préjudice de la victime.*
> *Avec l'accord de la victime et du prévenu, la réparation peut être exécutée en nature. Elle peut alors consister dans la remise en état d'un bien endommagé à l'occasion de la commission de l'infraction ; cette remise en état est réalisée par le condamné lui-même ou par un professionnel qu'il choisit et dont il rémunère l'intervention. »*[1631]

1397. Il est important que les collectivités aient conscience de ce paramètre lorsqu'elles choisissent la classe de contravention encourues pour une infraction environnementale en Nouvelle-Calédonie. En effet, théoriquement, il serait beaucoup plus marquant que, lorsqu'une collectivité ou une association s'est constituée partie civile, l'auteur de l'infraction contribue à en contenir le préjudice plutôt que de s'acquitter d'une simple amende.

Néanmoins, le montant maximal ne permettrait parfois que des réparations trop superficielles pour être pertinentes écologiquement. En outre, on se trouve, en matière environnementale, dans des cas de pluralité de victimes possibles qui dessert cette option. Il semble illusoire de prétendre avoir obtenu l'accord de l'ensemble des victimes possiblement reconnues comme telles. En ce qui concerne la matière environnementale, il semble donc qu'il faille privilégier la mise en œuvre de la responsabilité civile pour les cas où, bien qu'il ne s'agisse que d'une contravention, les dommages portés au patrimoine naturel soient très lourds.

B - Les peines principales délictuelles à ajuster à chaque incrimination

1398. Tout comme en matière contraventionnelle, les délibérations et lois du pays de la Nouvelle-Calédonie et des provinces n'ont à ce jour vocation qu'à reproduire les délits établis par les lois de la République en les assortissant de peines au maximum égales. Leur édiction n'est de ce fait canalisée par aucun texte. Pourtant, si cette circonstance venait à changer, il serait opportun de réfléchir d'une part à l'instrument le plus adapté pour établir des délits locaux (1) et au panel de sanctions potentiellement offert localement (2).

1 - L'opportunité de peines délictuelles déterminées par lois du pays

1399. En premier lieu, les contraventions doivent correspondre à des infractions de moindre ampleur et pouvoir être adoptées au plus près des enjeux locaux. Ce n'est pas le cas pour les délits, qui concernent des infractions plus graves, passibles de sanctions plus lourdes. Il

[1631] Alinéas 2 et 3 de l'article 131-8-1 du Code pénal.

est donc fondamental, en termes d'égalité des citoyens devant la loi pénale, que les délits puissent faire l'objet de peines homogènes à l'échelle du pays. Ceci plaide en faveur de la détermination des délits par la Nouvelle-Calédonie.

1400. Par ailleurs, en droit national, symétriquement aux qualifications qu'elles sanctionnent, les peines délictuelles et contraventionnelles relèvent respectivement de la loi et du règlement. En effet, « *la loi détermine […] les délits et fixe les peines applicables à leurs auteurs* »[1632] et « *Nul ne peut être puni d'une peine qui n'est pas prévue par la loi, si l'infraction est un crime ou un délit, ou par le règlement, si l'infraction est une contravention*. »[1633] Les réflexions de la partie précédente[1634] sur les instruments de la qualification -lois du pays pour les délits ou délibération du Congrès ou des assemblées provinciales pour les contraventions- sont donc valables aussi pour les instruments de l'incrimination. Il serait cohérent, voire indispensable si elles étaient prévues sans référence à une infraction nationale de même nature telle qu'entendue actuellement, que les peines délictuelles locales soient prévues par loi du pays.

1401. Cela appellerait néanmoins une parfaite collaboration entre la Nouvelle-Calédonie, seule apte à soumettre des projets ou propositions de loi du pays, et les provinces, principales pourvoyeuses à ce jour de dispositions explicitement relatives à la pérennité du patrimoine naturel. A la différence de la matière contraventionnelle, le même texte réglementaire ne pourrait alors plus à la fois caractériser la contravention, fixer la classe de l'amende, lister les peines privatives ou restrictives de libertés et prévoir les sanctions-réparations encourues.

1402. Le fait de faire adopter localement les délits dépourvus de miroirs nationaux par voie de loi du pays est, en soi, porteur de garanties. En effet, à la différence des délibérations, les lois du pays sont d'emblée soumises à l'avis préalable du Conseil d'Etat[1635] ainsi, le cas échéant, qu'au contrôle du Conseil constitutionnel[1636]. Ceci constitue un argument de poids en faveur de la confiance à leur accorder.

Leur légalité est particulièrement vérifiée en amont lors de la maturation par les services de la Nouvelle-Calédonie et par le Conseil d'Etat lui-même. En outre, même en cas d'absence de contrôle préalable[1637], leur constitutionnalité ne manquerait pas d'être vérifiée par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité dès lors qu'un procès-verbal de constatation à un tel délit serait établi.

Il semble délicat cependant d'envisager un blanc-seing accordé au Congrès pour, même par voie législative, créer de toute pièce des délits et les assortir des peines adéquates.

Si l'option de rendre possible d'édicter localement des délits innovant par rapport au droit national envisagée au titre précédent était retenue pour favoriser l'effectivité des dispositions environnementales, il faudrait donc aussi l'encadrer.

[1632] Article 111-2 du Code pénal.
[1633] Article 111-3 du Code pénal.
[1634] Paragraphe 2 de la section 1 du chapitre 2 du titre 1.
[1635] Conformément aux dispositions de l'article 100 de la loi organique susmentionnée.
[1636] Conformément aux dispositions des articles 104 à 107 de la loi organique susmentionnée.
[1637] Les observations sur les obstacles à la soumission des lois du pays au Conseil constitutionnel en amont de leur adoption portée à l'article de Carine DAVID, « Lois du pays et Question prioritaire de constitutionnalité. Vers un renforcement de l'État de droit en Nouvelle-Calédonie » ont déjà été mentionnées au titre précédent.

1403. A la différence des contraventions, la proposition faite au titre précédent d'une modification de la loi organique prévoyant que le Congrès, par loi du pays, puisse prévoir des délits dans les matières touchant à la pérennité du patrimoine naturel de la Nouvelle-Calédonie ne suffirait donc pas en soi.

1404. La loi organique devrait établir que, dans les domaines touchant à la pérennité du patrimoine naturel de la Nouvelle-Calédonie, il peut également, par loi du pays, prévoir des délits conformément aux dispositions du Code pénal applicables en Nouvelle-Calédonie.

Les provinces, qui n'ont qu'une compétence réglementaire, seraient de fait dépourvues de la possibilité de recourir immédiatement aux délits innovants, même en matière environnementale. Cet inconvénient pour la lisibilité des dispositions environnementales est néanmoins incontournable, comme évoqué au titre précédent pour ce qui concerne leur qualification. Il devrait être compensé par la possibilité pour les provinces, individuellement ou idéalement de façon concertée entre elles, de solliciter l'adoption d'une loi du pays par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie établissant les sanctions délictuelles dont assortir les délits qu'elles créeraient sans miroir en droit national. La loi organique devrait ainsi prévoir que l'Assemblée de province peut adopter des résolutions demandant que soient établies des peines délictuelles en matière de pérennité du patrimoine naturel[1638].

Respecter la libre administration de chaque collectivité interdit de contraindre les provinces à ne solliciter le pouvoir législatif que de façon unanime. Néanmoins, le corpus juridique environnemental local gagnerait en cohérence d'ensemble et en lisibilité si elles agissaient de concert.

1405. Une certaine cohérence réside dans le fait que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, législateur du pays, est composé d'élus membres des assemblées des trois provinces[1639]. Il devrait donc exister une continuité politique entre ce qui est sollicité par une province et ce qui est adopté par le Congrès.

Il pourrait être précisé que ces résolutions sont adressées par le président de l'Assemblée de province au président du Congrès. Il serait aussi opportun, par transparence et pour encourager la cohérence du corpus juridique environnemental local, qu'elles soient transmises aux présidents des autres Assemblées de provinces, au président du Gouvernement et au haut-commissaire[1640].

1406. Suivant la logique d'assimilation des lois du pays aux lois nationales suivie par le Conseil constitutionnel[1641], si la Nouvelle-Calédonie devenait compétente pour incriminer ses propres délits, les mêmes possibilités qu'en droit national lui seraient offertes. Chacune appelle cependant des considérations particulières.

[1638] Voir le tableau porté en annexe 2.2.

[1639] Conformément à l'article 62 de la loi organique susmentionnée.

[1640] Voir le tableau porté en annexe 2.2.

[1641] Voir en ce sens, Carine David, « *Commentaire de la décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013 - Le difficile positionnement du Conseil constitutionnel par rapport à la loi du pays : entre assimilation et reconnaissance des spécificités* », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2013/3, n° 95, ou encore « *L'assimilation du régime des lois du pays à celui des lois nationales dans le cadre de la QPC* », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2012/4, pp. 863-866.

2 - Le panel de peines principales possibles

1407. Parmi les sanctions délictuelles principales, on compte naturellement l'amende (1) et l'emprisonnement, qui doivent être prévus et quantifiés par le texte qui crée l'infraction. On compte aussi des sanctions d'emblée possibles pour les délits, que le juge peut prononcer en fonction des circonstances à condition qu'une peine de prison soit encourue (2).

a - Les amendes délictuelles

1408. Le Code pénal prévoit, parmi les peines délictuelles principales, l'amende[1642]. Pourtant, les montants des amendes délictuelles, à la différence de ceux des amendes contraventionnelles, ne sont pas plafonnés par le Code pénal. Si la loi organique s'émancipait de la notion d'infraction de même nature telle qu'entendue aujourd'hui, il serait donc opportun de fixer les limites des peines pécuniaires qu'établirait la Nouvelle-Calédonie. Il pourrait par exemple être prévu dans la loi organique que les amendes délictuelles n'excèdent pas le maximum prévu pour un délit environnemental par les lois de la République[1643]. Il est entendu ici qu'un délit environnemental est un délit prévu par une loi nationale et susceptible de porter préjudice au patrimoine naturel.

1409. Chaque loi du pays incriminant un délit devrait donc établir un montant maximum d'amende, plafonné par le montant métropolitain maximum en matière environnementale. Il serait en effet totalement illusoire et vain de s'aventurer vers un coefficient par rapport au coût de la vie en Nouvelle-Calédonie ou à la valeur patrimoniale ou écologique accordée localement à tel ou tel élément du patrimoine naturel. L'idée est simplement de bénéficier d'une sanction dissuasive et qui reste malgré tout en cohérence avec les autres délits environnementaux établis en droit français, malgré leurs éventuelles imperfections.

1410. En effet, à propos du durcissement des sanctions environnementales apporté en 2010[1644] à l'article L415-3 du Code de l'environnement, il a été constaté qu'il

---

[1642] Point 3 de l'article 131-3 du Code pénal.

[1643] Voir le tableau porté en annexe 1.1.

[1644] Par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Les peines ayant été alourdies à nouveau par la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, il prévoit désormais que :

« *Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende :*

1° Le fait, en violation des interdictions ou des prescriptions prévues par les dispositions de l'article L. 411-1 et par les règlements ou les décisions individuelles pris en application de l'article L. 411-2 :

a) De porter atteinte à la conservation d'espèces animales non domestiques, à l'exception des perturbations intentionnelles ;

b) De porter atteinte à la conservation d'espèces végétales non cultivées ;

c) De porter atteinte à la conservation d'habitats naturels ;

d) De détruire, altérer ou dégrader des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que de prélever, détruire ou dégrader des fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites.

La tentative des délits prévus aux a à d est punie des mêmes peines ;

2° Le fait d'introduire volontairement dans le milieu naturel, de transporter, colporter, utiliser, mettre en vente, vendre ou acheter un spécimen d'une espèce animale ou végétale en violation des articles L. 411-4 à L. 411-6 ou des règlements et des décisions individuelles pris pour leur application ;

3° Le fait de produire, ramasser, récolter, capturer, détenir, céder, utiliser, transporter, introduire, importer, exporter ou réexporter tout ou partie d'animaux ou de végétaux en violation des articles L. 411-6 et L. 412-1 ou des règlements et des décisions individuelles pris pour leur application ;

« *renforce symboliquement la répression, et adresse un « signal » aux contrevenants. Ces peines ne semblent toutefois pas très dissuasives pour les « grosses infractions », à peine le sont-elles pour les « petites »* »[1645].

1411. Les sanctions prévues à cet article relatif à la protection de la faune et de la flore sont en effet passées de six mois d'emprisonnement et environ 60 000 francs français, soit 9000 € d'amende en 2000[1646] à un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende en 2010[1647] puis deux ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende en 2016[1648]. La cadence de ces modifications trahit en premier lieu l'artificialité des montants choisis. Elle révèle aussi les tiraillements du droit de l'environnement entre engagement envers la pérennité du patrimoine naturel et réticences à brider la création de richesses économiques et l'effet balancier de leur rapport de force. Il n'est donc pas exclu que les seuils hauts des peines d'amende assortissant les délits innovants qualifiés, le cas échéant, par la Nouvelle-Calédonie, soient encore régulièrement amenés à être révisés à la hausse pour coller aux *maxima* métropolitains de référence.

1412. Les sanctions environnementales alourdies et standardisées portées aux livres « dispositions communes » du Code de l'environnement peuvent aussi constituer une source d'inspiration, ou du moins une référence à mentionner à titre indicatif dans le dossier législatif. Cela serait, en effet, un élément éclairant pour le Conseil d'Etat, soit que le montant soit directement copié, soit qu'il soit justifié de l'extrapolation vers un autre montant.

1413. En ce qui concerne les amendes encourues par les personnes morales, il est prévu[1649] que « *Le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction* »[1650]. Le fait de qualifier un délit et de l'assortir d'une peine d'amende pour les personnes physiques suffit donc, sans qu'il ne faille l'expliciter, à ce que les personnes morales en encourent le quintuple.

4° Le fait d'être responsable soit d'un établissement d'élevage, de vente, de location ou de transit d'animaux d'espèces non domestiques, soit d'un établissement destiné à la présentation au public de spécimens vivants de la faune, sans être titulaire du certificat de capacité prévu à l'article L. 413-2 ;
5° Le fait d'ouvrir ou d'exploiter un tel établissement en violation des dispositions de l'article L. 413-3 ou des règlements et des décisions individuelles pris pour son application.
L'amende est doublée lorsque les infractions visées aux 1° et 2° sont commises dans le cœur d'un parc national ou dans une réserve naturelle.
Lorsqu'une personne est condamnée pour une infraction au présent article, le tribunal peut mettre à sa charge les frais exposés pour la capture, les prélèvements, la garde ou la destruction des spécimens rendus nécessaires. »

[1645] Chantal CANS, « La protection de la nature dans la loi portant engagement national pour l'environnement ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes », *op.cit*.

[1646] Dans la version initiale de l'article.

[1647] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

[1648] Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

[1649] Articles 131-37 et 131-38 du Code pénal.

[1650] Article 131-38 du Code pénal.

b - La peine de prison et les sanctions alternatives à y prévoir

1414. En matière délictuelle, pour les personnes physiques, les peines rendues possibles par le Code pénal sont :

> *« 1° L'emprisonnement ;*
> *2° La contrainte pénale ; […]*
> *4° Le jour-amende ;*
> *5° Le stage de citoyenneté ;*
> *6° Le travail d'intérêt général ;*
> *7° Les peines privatives ou restrictives de droits prévues à l'article 131-6 ; […]*
> *9° La sanction-réparation. »*[1651]

1415. L'emprisonnement devrait ainsi être prévu par la loi du pays pour les délits qu'elle établit et pour lequel cette peine est considérée appropriée. Il reviendrait surtout à la loi du pays de déterminer la durée de la peine, conformément à l'échelle fixée à l'article 131-4 du Code pénal, de deux mois au plus à dix ans au plus.

1416. Le Code de l'environnement national contient toutes les durées possibles d'emprisonnement, bien que les peines de sept[1652] et dix[1653] ans soient rares et ne concernent pour la plupart que les délits commis en bande organisée.

1417. En tout état de cause, les peines de prison ne pourraient *a priori* pas s'émanciper de l'exigence d'homologation posée à l'article 87 de la loi organique.

1418. Pourtant, il reste très important de prévoir des peines de prison. En effet, certaines peines sont rendues possibles par le Code pénal d'emblée pour tout délit passible de prison, sans que la loi incriminatrice n'ait à le prévoir. Le simple fait de qualifier un délit passible de prison offre au juge un panel de sanctions de substitution. Cela constitue donc potentiellement un puissant levier d'effectivité des dispositions environnementales.

Pour autant, les provinces et la Nouvelle-Calédonie n'ont pas de compétence pour promouvoir le prononcé de ces peines de substitution. Au mieux, pourraient- elles s'organiser au mieux pour faciliter leur mise en œuvre.

1419. Ainsi, la contrainte pénale n'a pas à être explicitement prévue par le texte qui prévoit le délit. Elle ne peut être prononcée que dans les cas où une peine d'emprisonnement est encourue et où les circonstances s'y prêtent, conformément à l'article 131-4-1 du Code pénal.

Elle n'est pas *a priori* conçue pour les délits environnementaux mais pour ceux dont « *les faits de l'espèce justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu* ». Elle offre pourtant un panel très large[1654] et remplissant des fonctions pénales très diverses, propres notamment à faire évoluer l'auteur du délit environnemental vers une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux planétaires et néo-calédoniens.

[1651] Article 131-3 du Code pénal.

[1652] Articles L218-14 et L218-19 quant aux pollutions par les rejets des navires, L415-6 quant à la protection du patrimoine naturel et L541-46 quant à la gestion des déchets.

[1653] Articles L218-12 et L218-13 quant aux pollutions par les rejets des navires.

[1654] La liste en est portée aux articles 131-4-1, 132-45, 132-46 et 131-8 du Code pénal et L.3711-1 à L3711-5 du Code de la santé publique.

En particulier, il est possible d'imposer d' « *exercer une activité professionnelle ou de suivre un enseignement ou une formation professionnelle* »[1655], de « *réparer en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction, même en l'absence de décision sur l'action civile* »[1656], de « *ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise* »[1657], de « *ne pas détenir ou porter une arme* »[1658], d'« *accomplir un stage de citoyenneté* »[1659] ou d'« *effectuer un travail d'intérêt général* »[1660].

1420. Par ailleurs, les jours-amendes sont encadrés à l'article 131-5 et aucune spécificité propre aux infractions environnementales locales ne sauraient y être relevée.

1421. Aussi, les diverses peines privatives ou restrictives de libertés[1661] (parmi lesquelles notamment le retrait du permis de chasser, la confiscation de véhicules ou de choses ayant servi à commettre l'infraction ou l'interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle), les travaux d'intérêt général (TIG)[1662] et les sanctions-réparations[1663] n'ont pas non plus à être prévus par le texte incriminateur. Le Code pénal les explicite et les met d'emblée à la portée des magistrats.

Ce sont des pratiques existantes au niveau national, éprouvées dans divers domaines. Aucune mention particulière n'est nécessaire pour qu'elles soient applicables aux infractions prévues localement. En termes d'organisation cependant, les TIG impliquent des conventions d'accueil avec divers organismes. Sans que cela ne soit spécifique à la Nouvelle-Calédonie, les administrations locales, notamment la Nouvelle-Calédonie, les provinces, les communes, les établissements publics, peuvent se mobiliser pour favoriser l'organisation de TIG ayant une valeur didactique et pédagogique écologique forte. De façon plus originale, non seulement les aires coutumières et le Sénat coutumier mais aussi les tribus sont en capacité de mettre en œuvre des TIG. Il est espéré que cette implication du monde coutumier kanak dans la sanction des infractions de droit commun concourt à son effectivité[1664].

[1655] Point 1° de l'article 132-45 du Code pénal.
[1656] Point 5° de l'article 132-45 du Code pénal.
[1657] Point 8° de l'article 132-45 du Code pénal.
[1658] Point 14° de l'article 132-45 du Code pénal.
[1659] Point 18° de l'article 132-45 du Code pénal.
[1660] Point 2° de l'article 131-4-1 du Code pénal.
[1661] Article 131-5 du Code pénal.
[1662] Article 131-8 du Code pénal.
[1663] Article 131-8-1 du Code pénal.
[1664] Depuis 2019, l'article 712-1 A du Code pénal (créé par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice) prévoit désormais que « *Pour son application en Nouvelle-Calédonie, l'article 131-8 est complété par un alinéa ainsi rédigé : " Peuvent également être habilitées à mettre en œuvre des travaux d'intérêt général les institutions de droit coutumier dont la liste est fixée par voie réglementaire."* ».
Le décret n° 2019-1217 du 21 novembre 2019 relatif à la mise en œuvre de travaux d'intérêt général par les institutions coutumières et de droit coutumier de la Nouvelle-Calédonie a créé au Code pénal un article D712-9 prévoyant que « *En leur qualité d'institutions coutumières de la Nouvelle-Calédonie et en application de l'article 712-1-A, le Sénat coutumier et les conseils coutumiers sont habilités à mettre en œuvre des travaux d'intérêt général.*
A ce titre, ils peuvent demander, conformément à l'article R. 131-17, l'inscription de travaux sur la liste prévue par l'article 131-36.

1422. En outre, la sanction-réparation est encourue par les personnes morales, sans que la loi du pays n'ait besoin de le prévoir, conformément aux articles 131-8-1, 131-37 et 131-39-1 du Code pénal et 712-6 du Code de procédure pénale.

1423. De la même façon, le stage de citoyenneté est une alternative à la prison déjà prévue à l'article 131-5-1 du Code pénal. Là encore, si une organisation spécifique serait indispensable, aucune disposition locale ne serait nécessaire pour pouvoir sanctionner d'un tel stage un délit environnemental prévu localement. Les provinces, de par leur compétence environnementale par défaut, et la Nouvelle-Calédonie, du fait de sa compétence explicite dans plusieurs matières touchant à l'environnement et de sa compétence en matière de formation professionnelle continue, pourraient néanmoins concourir à organiser l'animation de tels stages.

L'article 131-5-1 du Code pénal précise en outre que « *Les modalités et le contenu de ce stage sont fixés par décret en Conseil d'Etat*. »

En l'occurrence, l'objet du stage tel que fixé à l'article R131-35 du Code pénal et les modalités établies à l'article R131-36 de ce Code sont très généraux. Ils n'excluent pas de s'ajuster aux auteurs d'infraction à une disposition environnementale néo-calédonienne. Aucune disposition spécifique en ce sens n'est d'ailleurs prévue dans le Code national de l'environnement.

1424. Enfin, l'article 131-21 prévoit que la peine de confiscation est « *encourue de plein droit pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse* ». Cet article en décrit les modalités, qui seraient valables aussi pour les délits environnementaux institués localement.

1425. En matière environnementale, il serait néanmoins dommage de ne miser que sur les peines pécuniaires et d'emprisonnement pour assumer l'ensemble des fonctions des sanctions, surtout pour des délits. Il est indispensable de s'engager localement vers le développement des peines délictuelles complémentaires.

§ 2 - Les peines complémentaires, des leviers de meilleure effectivité des dispositions associées

1426. Les peines complémentaires ont pour intérêt, comme évoqué au chapitre précédent, d'avoir une fonction plus ciblée sur l'absence de récidive et une nature souvent plus propice à prévenir les infractions. Dans l'objectif spécifique de pérennité du patrimoine naturel, il est dont opportun d'inventorier les peines complémentaires contraventionnelles (A) et délictuelles (B) susceptibles d'inspirer les collectivités néo-calédoniennes.

A - Les peines contraventionnelles complémentaires, à prévoir explicitement dans le texte

1427. Outre les peines principales, les articles 131-12 et 131-40 du Code pénal renvoient à la possibilité de peines contraventionnelles complémentaires.

Il en est de même des tribus habilitées à cet effet selon la procédure prévue à l'article R. 712-4.
La tribu sollicitant l'habilitation auprès du juge d'application des peines compétent accompagne sa demande, des informations relatives à son lieu d'établissement, et aux nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, profession et domicile de son responsable ou représentant. Elle l'informe de toute modification des éléments communiqués à l'occasion de sa demande. »

Elles ont aussi pour avantage de pouvoir être prononcées en lieu et place de la peine principale, conformément aux articles 131-18 et 131-44 du même Code. Surtout, les peines complémentaires peuvent être prévues pour toutes les contraventions, de la première à la cinquième classe, conformément aux articles 131-12 et 131-40. Enfin, elles offrent une gamme de fonctions bien plus vaste, comme évoqué au titre précédent.

1428. A la différence des peines principales et accessoires, le simple fait de qualifier une contravention et d'en préciser la classe n'implique pas en soit le prononcé possible de peines complémentaires. Les provinces et la Nouvelle-Calédonie, si elles souhaitent les faire apparaître dans le panel de sanctions à proposer au juge, doivent donc les prévoir explicitement[1665].

1429. S'il devenait possible de s'émanciper des peines « miroirs » prévues pour chaque infraction de même nature établie en droit pénal national, il faudrait cependant désormais comprendre le champ des possibles aussi en matière de peines complémentaires contraventionnelles.

1430. Le droit national prévoit une première palette de peines complémentaires contraventionnelles générales, énumérées dans le Code pénal (1), et d'autres plus spécifiques à la matière environnementale, notamment dans les Codes rural et maritime et de l'environnement (2). Toutes sont susceptibles d'inspirer les auteurs d'incriminations locales.

1 - Les peines complémentaires contraventionnelles en droit pénal général

1431. En droit pénal général, celles qui peuvent être prévues pour les personnes physiques, en matière contraventionnelle, sont inventoriées aux articles 131-16, 131-17 et 131-43. Ce sont :

> *« 1° La suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire, cette suspension pouvant être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle sauf si le règlement exclut expressément cette limitation ;*
> *2° L'interdiction de détenir ou de porter, pour une durée de trois ans au plus, une arme soumise à autorisation ;*
> *3° La confiscation d'une ou de plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition ;*
> *4° Le retrait du permis de chasser, avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus ;*
> *5° La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ;*
> *6° L'interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé, pour une durée de trois ans au plus ;*
> *7° L'obligation d'accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière ;*
> *8° L'obligation d'accomplir, le cas échéant à ses frais, un stage de citoyenneté ;*

[1665] Cette possibilité existe déjà localement : lorsque la Nouvelle-Calédonie et les provinces prévoient des contraventions et des délits, elles peuvent les assortir de « *peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République* » conformément aux articles 86 et 157 de la loi organique.

9° L'obligation d'accomplir, à ses frais, un stage de responsabilité parentale, selon les modalités fixées à l'article 131-35-1 ;
9° bis L'obligation d'accomplir, le cas échéant à ses frais, un stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels ;
9° ter L'obligation d'accomplir, le cas échéant à ses frais, un stage de lutte contre le sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
10° La confiscation de l'animal ayant été utilisé pour commettre l'infraction ou à l'encontre duquel l'infraction a été commise ;
11° L'interdiction, pour une durée de trois ans au plus, de détenir un animal ;
12° Le retrait pour une durée d'un an au plus des titres de conduite en mer des navires de plaisance à moteur et, à l'encontre de toute personne embarquée sur un navire étranger, l'interdiction pour un an au plus de pratiquer la navigation dans les eaux territoriales ou les eaux intérieures maritimes françaises. »[1666]

Il apparait que l'obligation d'accomplir un stage de sensibilisation à l'environnement, le cas échéant à ses frais, ne figure pas parmi les possibilités de sanctions contraventionnelles en droit national, à la différence d'autres thématiques ciblées que sont la sécurité routière, la responsabilité parentale, l'achat d'actes sexuels ou l'égalité des sexes. Or, la sensibilisation semble le premier levier à actionner en matière de pérennité du patrimoine naturel, en particulier à l'intention de contrevenants environnementaux.

Il serait possible de contourner cet écueil en adaptant des stages « généraux » de citoyenneté en fonction des profils des condamnés et de leurs infractions. Cependant, en termes d'affichage et de lisibilité, il est dommage de ne pas pouvoir disposer de façon transparente d'un outil conçu au niveau national pour faire changer spécifiquement les comportements vis-à-vis du patrimoine naturel[1667].

1432. De plus,

« Le règlement qui réprime une contravention de la cinquième classe peut en outre prévoir la peine complémentaire d'interdiction, pour une durée de trois ans au plus, d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés.
Le règlement qui réprime une contravention de la cinquième classe peut également prévoir, à titre de peine complémentaire, la peine de travail d'intérêt général pour une durée de vingt à cent vingt heures. »

Ces travaux d'intérêt général pour des contraventions de la cinquième classe pourraient avoir une vertu pédagogique s'ils étaient organisés en ce sens. Cela impliquerait tout d'abord de pouvoir cibler les contrevenants environnementaux. D'autre part, il serait nécessaire de bénéficier du concours d'associations, collectivités établissements publics ou services de l'Etat aptes à encadrer de tels travailleurs et à leur faire mesurer l'intérêt des travaux réalisés. Enfin, il serait des plus pertinents que les travaux apportent réellement une plus-value environnementale, qu'il s'agisse de revégétalisation ou de lutte contre la dissémination d'espèces exotiques envahissantes.

1433. En ce qui concerne les personnes morales, les possibilités se limitent à :

[1666] Article 131-16 du Code pénal.
[1667] Michel VAN DE KERCHOVE, « Les fonctions de la sanction pénale », *op.cit*.

- la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ;
- la confiscation de l'animal ayant été utilisé pour commettre l'infraction ou à l'encontre duquel l'infraction a été commise ;
- l'interdiction, pour une durée de trois ans au plus, de détenir un animal ;
- et, pour les contraventions de la cinquième classe, l'interdiction pour une durée de trois ans au plus d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés. [1668]

1434. Ces peines contraventionnelles complémentaires généralistes ne sont pourtant pas les seules prévues en droit national qui pourraient inspirer le législateur local.

2 - Les peines complémentaires contraventionnelles en droit pénal spécial de l'environnement

1435. En matière environnementale, en droit national, d'autres peines complémentaires sont rendues possibles par la loi. En particulier, pour toute infraction contraventionnelle ou délictuelle au Code de l'environnement, les juges peuvent prononcer « *des mesures destinées à remettre en état les lieux auxquels il a été porté atteinte par les faits incriminés ou à réparer les dommages causés à l'environnement. L'injonction peut être assortie d'une astreinte journalière au plus égale à 3 000 €, pour une durée d'un an au plus. Le tribunal peut décider que ces mesures seront exécutées d'office aux frais de l'exploitant. Il peut dans ce cas ordonner la consignation par l'exploitant entre les mains d'un comptable public d'une somme répondant du montant des travaux à réaliser.* »[1669]

Il a déjà été mentionné combien la remise en état est une sanction précieuse en matière environnementale. Il s'agit là d'une démarche indépendante de la sanction-réparation de droit pénal général. Celle-ci ne connait notamment pas de plafonnement de montant des travaux, et son exécution est favorisée par la possibilité d'astreinte journalière, de consignation et d'exécution d'office.

1436. D'autres peines complémentaires encore sont désormais possibles pour toute infraction, contraventionnelle ou délictuelle, au Code national de l'environnement, notamment :

- lorsque l'opération, les travaux, l'activité, l'utilisation d'un ouvrage ou d'une installation à l'origine de l'infraction sont soumis à autorisation, enregistrement, déclaration, homologation ou certification, décider de leur arrêt ou de leur suspension pour une durée qui ne peut excéder un an, tout en continuant d'assurer à son personnel le paiement des salaires, indemnités et rémunérations de toute nature auxquels il avait droit jusqu'alors [1670],
- l'affichage ainsi que la diffusion de la décision prononcée,
- la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction, ou de la chose qui en est le produit direct ou indirect,

[1668] Conformément à l'article 131-43.
[1669] Article L173-5 du Code de l'environnement national.
[1670] Articles L173-5 et L173-6 du Code de l'environnement national.

- l'immobilisation, pendant une durée qui ne peut excéder un an, du véhicule, du navire, du bateau, de l'embarcation ou de l'aéronef dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction, s'il en est le propriétaire,
- l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, pour une durée qui ne peut excéder cinq ans[1671].

1437. Ces peines complémentaires peuvent toutes faire l'objet d'exécution provisoire, conformément à l'article L173-10 du Code de l'environnement.

1438. Les stages de sensibilisation à l'environnement ne figurent pas plus parmi les peines prévues dans le Code de l'environnement national que parmi celles listées au Code pénal.

1439. Le Code forestier ne prévoit pour sa part que des peines complémentaires figurant déjà dans le Code pénal. Notamment, il prévoit la confiscation des animaux ayant été utilisés pour commettre l'infraction[1672] : cela pourrait dissuader les propriétaires de chiens qui les laissent empiéter sur des zones, notamment insulaires, de nidifications d'oiseaux ou de tortues marines, commettant par là une contravention de perturbation intentionnelle d'espèce protégées. Il prévoit aussi, comme le Code de l'environnement national, la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ainsi que de la chose qui en est le produit[1673] ou la suspension du permis de conduire, pour une durée de trois ans au plus, le cas échéant limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle[1674].

1440. Aux fins de meilleure effectivité de leurs dispositions visant à la pérennité du patrimoine naturel, les provinces et la Nouvelle-Calédonie doivent permettre les peines contraventionnelles les plus vastes possibles. Cela permet par la suite au juge de prononcer, au cas par cas, les sanctions les plus adaptées à chaque infraction.

1441. Ainsi, la loi organique prévoirait que les peines contraventionnelles dont la Nouvelle-Calédonie et les provinces assortissent leurs infractions dans les matières touchant à la pérennité du patrimoine naturel sont établies conformément aux dispositions nationales relatives aux peines contraventionnelles applicables en Nouvelle-Calédonie, qu'elles respectent la classification des contraventions et n'excèdent pas le maximum prévu par les lois et règlements de la République.

Elle préciserait aussi que le Congrès peut assortir ces contraventions des peines complémentaires prévues en matière contraventionnelle par les lois et règlements de la République[1675]. Afin de ne pas risquer de hiatus en cas d'évolution du Code pénal ou du Code de l'environnement national, il est en effet opportun de ne pas procéder, dans la loi organique, à un recopiage de ces dispositions nationales mais d'y renvoyer.

Il serait en outre très pertinent de compléter ces dispositions par la mention que le règlement qui réprime une contravention peut prévoir, lorsque le coupable est une personne physique, l'obligation d'accomplir, le cas échéant à ses frais, un stage de sensibilisation à

[1671] Articles L173-7 et L173-8 du Code de l'environnement national.
[1672] Par exemple, aux articles R163-6, R163-8, R163-12, R261-9, R261-12, R275-11, R261-15 et R275-12 du Code forestier.
[1673] Par exemple, aux articles R163-1 ou R163-7 R163-15 R163-16 R174-10, R261-3, R261-8, R261-17, R262-1 du Code forestier.
[1674] Par exemple, aux articles R163-6 et R163-11 du Code forestier.
[1675] Voir le tableau porté en annexe 2.2.

l'environnement, dans les conditions prévues à l'article 131-35-1 du Code pénal[1676]. Ces stages sont, en effet, un levier pour faire évoluer les rapports à l'environnement d'un public qui en est *a priori* peu soucieux ou peu éclairé. Ils peuvent être organisés selon des dispositions similaires aux articles du Code pénal R131-51-1 et R131-51-2 relatifs à la peine de stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes ou R131-51-3 et R131-51-4 relatifs à la peine de stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels.

Un décret en Conseil d'Etat pourrait ainsi préciser, si nécessaire, que « *Le contenu du stage de sensibilisation à l'environnement prévu par la loi organique modifiée 99-209 du 9 mars 1999 relatives à la Nouvelle-Calédonie doit permettre de rappeler au condamné ce que sont les enjeux de protection du patrimoine naturel et aux impacts négatifs et positifs éventuels des différents comportements sur ce patrimoine. Il vise également à lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile pour les faits commis. Les dispositions des articles R. 131-36 à R. 131-44 du Code pénal, qui régissent le stage de citoyenneté, sont applicables à ce stage. »*[1677]

1442. Enfin, l'alinéa 7 de l'article 131-21 du Code pénal, qui ne connait pas d'adaptation spécifique à la Nouvelle-Calédonie[1678], prévoit que « *la confiscation est obligatoire pour les objets qualifiés de dangereux ou nuisibles par la loi ou le règlement, ou dont la détention est illicite, que ces biens soient ou non la propriété du condamné.* » Cette disposition pourrait justifier que la Nouvelle-Calédonie ou les provinces déclarent, par exemple, certains modes de pêche « dangereux ou nuisibles ». Auquel cas, dès qu'un juge reconnaitrait une culpabilité en matière de détention ou d'usage de ces engins, ils seraient obligatoirement confisqués.

B - Les peines complémentaires délictuelles

1443. A ce jour, les provinces et la Nouvelle-Calédonie ne peuvent prononcer que les peines complémentaires « *prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République* », conformément à l'article 86 de la loi organique. S'émanciper de cette contrainte, en matière environnementale, contribuerait à l'effectivité des dispositions en faveur de la pérennité du patrimoine naturel.

Il faudrait donc faire évoluer la loi organique en ce sens, en rendant possibles les peines complémentaires délictuelles préexistantes en droit national mais sans contraindre à l'existence d'un délit miroir[1679].

1444. Pour les personnes physiques et morales, les peines complémentaires devraient être prévues par l'éventuelle loi du pays apte à édicter des sanctions de délits innovants en droit national. Faute de cette mention, les magistrats ne pourraient pas les prononcer. En effet, le Code pénal dispose que « *Lorsque la loi le prévoit, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou de plusieurs peines complémentaire* »[1680].

[1676] Voir le tableau porté en annexe 2.2.
[1677] Voir le tableau porté en annexe 2.2.
[1678] Les adaptations du livre premier du Code pénal aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie figurent aux articles 712-1 et 712-2 du Code pénal, elles ne portent que sur les articles 131-35 et 132-45 de ce livre.
[1679]Voir le tableau porté en annexe 2.2.
[1680] Article 131-10 du Code pénal.

1445. L'intérêt serait que les peines complémentaires puissent être prévues même en dehors des cas où des infractions « miroirs » existent en droit national ou des cas où ces peines complémentaires assortissent de telles sanctions. Des textes environnementaux plus innovants pourraient donc être adoptés et assortis de sanctions pénales suffisamment diverses pour que leur effectivité soit maximisée. Cela suppose de clarifier le champ des possibles offert aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie, constitué des peines complémentaires délictuelles de droit national général (1) et environnemental (2).

1 - Les peines complémentaires délictuelles générales

1446. Le Code pénal prévoit les peines délictuelles applicables aux personnes physiques sans les détailler autant que les peines complémentaires contraventionnelles[1681]. Il précise cependant qu'elles « *emportent interdiction, déchéance, incapacité ou retrait d'un droit, injonction de soins ou obligation de faire, immobilisation ou confiscation d'un objet, confiscation d'un animal, fermeture d'un établissement ou affichage de la décision prononcée ou diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique.* »[1682]

1447. Pour les personnes morales, les lois du pays pourraient, en particulier, assortir les délits environnementaux qu'elles qualifieraient de peines délictuelles prévues à l'article 131-39 du Code pénal[1683] :

> *« 1° La dissolution, lorsque la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit […] d'un délit puni en ce qui concerne les personnes physiques d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à trois ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés ;*
> *2° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales ;*
> *3° Le placement, pour une durée de cinq ans au plus, sous surveillance judiciaire ;*
> *4° La fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;*
> *5° L'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;*
> *6° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de procéder à une offre au public de titres financiers ou de faire admettre ses titres financiers aux négociations sur un marché réglementé ;*
> *7° L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés ou d'utiliser des cartes de paiement ;*
> *8° La peine de confiscation, dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 131-21 ;*
> *9° L'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique ;*

[1681] Point 8 de l'article 131-3 du Code pénal.
[1682] Article 131-10 du Code pénal.
[1683] Les sanctions prévues à l'article 131-39-2 concernent exclusivement les infractions relatives à la corruption et au trafic d'influence.

10° La confiscation de l'animal ayant été utilisé pour commettre l'infraction ou à l'encontre duquel l'infraction a été commise ;
11° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de détenir un animal ;
12° L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus de percevoir toute aide publique attribuée par l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements ou leurs groupements ainsi que toute aide financière versée par une personne privée chargée d'une mission de service public ». [1684]

1448. Ces peines complémentaires sauraient donner matière à réfléchir à toute personne morale dont les activités sont susceptibles de dégénérer en délit concernant la pérennité du patrimoine naturel.

2 - Les peines complémentaires délictuelles environnementales

1449. Plus précisément pour la matière environnementale, le Code national de l'environnement prévoit désormais en son article L173-7 les peines complémentaires communes applicables pour toute infraction à ses dispositions, outre celles qui pourraient être prévues pour des incriminations particulières. Elles peuvent, là encore, servir d'inspiration aux lois du pays qui prévoiraient des délits environnementaux. Il s'agit de :

1° L'affichage ainsi que la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues à l'article 131-35 du Code pénal ;
2° La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction, ou de la chose qui en est le produit direct ou indirect, dans les conditions prévues à l'article 131-21 du Code pénal ;
3° L'immobilisation, pendant une durée qui ne peut excéder un an, du véhicule, du navire, du bateau, de l'embarcation ou de l'aéronef dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction, s'il en est le propriétaire ;
4° L'interdiction d'exercer l'activité professionnelle dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, pour une durée qui ne peut excéder cinq ans, dans les conditions prévues aux articles 131-27 à 131-29 du Code pénal.

1450. Certaines sont très voisines des délits de droit pénal général quand d'autres s'en affranchissent, comme l'interdiction d'exercice professionnel.

1451. Aussi, l'article L173-5 prévoit, tant pour les personnes physiques que morales, la possibilité pour le tribunal de :

1° Lorsque l'opération, les travaux, l'activité, l'utilisation d'un ouvrage ou d'une installation à l'origine de l'infraction sont soumis à autorisation, enregistrement, déclaration, homologation ou certification, décider de leur arrêt ou de leur suspension pour une durée qui ne peut excéder un an ;
2° Ordonner, dans un délai qu'il détermine, des mesures destinées à remettre en état les lieux auxquels il a été porté atteinte par les faits incriminés ou à réparer les dommages causés à l'environnement. L'injonction peut être assortie d'une astreinte journalière au plus égale à 3 000 €, pour une durée d'un an au plus.
Le tribunal peut décider que ces mesures seront exécutées d'office aux frais de l'exploitant. Il peut dans ce cas ordonner la consignation par l'exploitant entre les

[1684] Article 131-39 du Code pénal.

mains d'un comptable public d'une somme répondant du montant des travaux à réaliser.

1452. Il est dommage que cet article, dans un contexte mondial et local de perte de biodiversité, de raréfaction de l'eau potable et de réchauffement climatique, ne soit pas plus ambitieux.

Ainsi, il aurait été approprié que les provinces et la Nouvelle-Calédonie puissent prévoir, parmi les sanctions pénales dont assortir leurs dispositions environnementales, la mise des lieux dans un état contribuant significativement à l'amélioration de la qualité de l'air, de l'eau et des sols et à la pérennité de la biodiversité locale. Il aurait là été pleinement donné sens à la distinction entre réparation et sanction. Le juge aurait su faire bon usage de cette possibilité, en prononçant les peines « *en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale, conformément aux finalités et fonctions de la peine énoncées à l'article 130-1.* »[1685] Hélas, s'émanciper en matière délictuelle du champ des possibles offert par le droit national serait probablement trop téméraire. Modifier la loi organique pour pouvoir choisir la sanction pénale la plus pertinente parmi toutes celles de droit national pour chaque infraction environnementale locale serait déjà un pas suffisamment important pour ne pas s'y tenir strictement.

1453. Pour les délits concernant la pêche en mer, aussi, l'article L945-5 du Code rural et des pêches maritimes prévoit désormais[1686] tout un éventail de peines complémentaires qui pourrait être bienvenu pour un juge qui se prononcerait sur une infraction environnementale locale. Cet éventail inclut :

- l'affichage de la décision prononcée ou sa diffusion,
- la suspension ou le retrait de toute autorisation de pêche pour une durée maximale d'un an,
- la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit, ainsi que la confiscation de tout navire, installation, véhicule ou engin appartenant au condamné,
- l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale, notamment un commandement, à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise, pour une durée qui ne peut excéder cinq ans,
- la destruction à ses frais de l'exploitation de cultures marines, de l'installation aquacole, de l'établissement permanent de capture ou de la structure artificielle concernés,
- l'immobilisation, pendant une durée qui ne peut excéder un an, du véhicule, du navire, du bateau, de l'embarcation ou de l'aéronef
- et, pour une personne morale, la dissolution.

1454. Par ailleurs, il serait particulièrement opportun que les lois du pays prévoient :

- les astreintes prévues aux articles 132-66 à 132-70 du Code pénal, sur le modèle de l'article L173-9 du Code national de l'environnement et conformément à l'article 132-67 du Code pénal,

[1685] Conformément à l'article 132-1 du Code pénal.

[1686] Depuis la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

- l'exécution provisoire, sur le modèle de l'article L173-10 du Code national de l'environnement,
- l'apposition de scellés, sur le modèle de l'article L173-11 du Code national de l'environnement.

1455. En outre, pour les personnes morales, et sans cette fois-ci que la Nouvelle-Calédonie n'ait besoin de le spécifier dans ses éventuelles dispositions pénales, « *La peine complémentaire de confiscation est également encourue de plein droit pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse*. »[1687]

1456. Dans le cadre posé par le Code pénal, les dispositions des Codes nationaux rural et des pêches maritimes et de l'environnement pourraient ainsi constituer une source d'inspiration pour les lois du pays qui établiraient des délits environnementaux.

Le rôle du magistrat, fonctionnaire d'Etat, resterait strictement le même en Nouvelle-Calédonie que dans le reste de la République, bien que les enjeux, les textes à appliquer et les moyens disponibles puissent varier. Ces peines seraient donc prononcées, le cas échéant, dans les mêmes conditions qu'en droit national, avec cependant pour bémol qu'elles ne font pas partie de la culture juridique inculquée à l'Ecole Nationale de la Magistrature ni dans les écoles dont peuvent être issus les officiers de police judiciaire. Un effort de formation doit donc être fourni localement pour permettre aux agents de l'Etat de s'approprier les dispositions pénales environnementales locales.

1457. A cette condition, la possibilité d'établir un droit environnemental pénal propre aux réalités néo-calédoniennes permettrait de se défaire « *d'un carcan statutaire entravant non seulement la portée de la réglementation applicable et son adéquation aux spécificités environnementales locales* »[1688]. Une telle possibilité reste toutefois hypothétique. Les modifications de la loi organique qu'elle implique ne pourraient être appelées que par une volonté politique farouche de faire de la Nouvelle-Calédonie un modèle juridique en matière environnementale.

1458. Néanmoins, une fenêtre reste ouverte aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie pour prévoir, dès à présent et en toute légalité, des sanctions contribuant à l'effectivité des dispositions environnementales qu'elles établissent : les sanctions administratives.

Section 2 - **Prévoir localement les sanctions d'infractions échappant au juge pénal**

1459. Pour concourir à l'effectivité des dispositions environnementales en aval de leur adoption, en droit français, le dispositif répressif ne se cantonne pas à la sanction par l'autorité judiciaire. Bien qu'elle reste le modèle historique en matière de répression et dispose donc de la position la plus influente aux yeux du grand public, le juge administratif mais aussi l'administration elle-même ont un rôle à jouer.

> *« Il est devenu banal, pour ceux qui voient dans l'augmentation des châtiments la réponse au problème, de réclamer une sévérité pénale accrue ; banal, et totalement inefficace. Car cette vision simpliste qu'adopte d'ailleurs volontiers le législateur ne fait qu'alimenter la véhémence du discours pénal sans vraiment diminuer le*

[1687] Article 131-39 du Code pénal.

[1688] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *op.cit.*, p.230.

phénomène de la délinquance et encore moins celui de la pollution. Ce réflexe qui consiste à considérer le droit pénal comme une réponse exclusive à tous les risques d'atteinte doit être combattu en raison de ses conséquences désastreuses sur l'effectivité de la répression. Il a pour conséquence la perte de la fonction expressive et protectrice de la sanction pénale et amène d'importants dysfonctionnements. […] ayant fait le constat de l'inadéquation de la répression à la méconnaissance de l'obligation, compte tenu de son caractère inefficace, trop sévère ou contre-productif, le Rapport Coulon a en effet, suggéré d'adapter la réponse du corps social à un comportement qui demeure illicite et évoque la substitution à la répression pénale de mécanismes administratifs, préventifs lorsqu'ils ont vocation à obliger à faire sans pour autant sanctionner et punitifs lorsqu'ils visent à introduire une sanction d'une nature différente de la sanction pénale. »[1689]

Lorsque les provinces et la Nouvelle-Calédonie établissent leurs dispositions en faveur de la pérennité de leur patrimoine naturel, il est donc vital qu'elles prennent ce paramètre en ligne de compte. Etablir des infractions pénales compte parmi ses vertus que la chaîne pénale est encadrée par la Justice : les provinces et la Nouvelle-Calédonie ont « simplement » à recruter, former, commissionner et accompagner des agents concourant au constat des infractions conformément à l'article 809 du Code pénal. Néanmoins, en l'état actuel de la loi organique, les sanctions pénales ne peuvent s'adosser qu'à des infractions disposant de « miroirs » en droit national.

De ce fait, même si les provinces et la Nouvelle-Calédonie obtenaient, un jour, une marge plus importante pour établir des sanctions pénales innovantes, il est important de bien cerner l'intérêt spécifique des sanctions administratives et la teneur qu'elles pourraient avoir pour concourir pleinement à l'effectivité des dispositions environnementales locales (§1). En outre, les contraventions de grande voirie prononcées par le juge administratif à l'encontre de ceux qui portent atteinte au domaine public, pourraient jouer un rôle plus important en matière de préservation du patrimoine naturel local (§2).

§ 1 - Les sanctions administratives, levier d'effectivité des dispositions techniques

1460. L'intérêt des sanctions administratives dépasse très largement le fait que la Nouvelle-Calédonie et les provinces y disposent d'une latitude plus importante qu'en ce qui concerne les sanctions pénales. Le constat fait en matière économique vaut aussi pour l'environnement : « *Tous les pays ont multiplié les sanctions administratives pour pallier les insuffisances de la répression pénale : lenteur, complexité et technicité croissante des mécanismes […], impossibilité en France avant 1994 de sanctionner les personnes morales.* »[1690] Aux fins d'effectivité des normes juridiques environnementales locales, le levier des sanctions administratives, si imparfait soit-il, doit être mis à contribution. Il est nécessaire d'identifier les cas où des sanctions administratives seraient pertinentes non pas seulement parce qu'elles permettent à la prescription de ne pas rester lettre morte si elle est

[1689] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.470-471.

[1690] Emmanuel ROSENFELD et Jean VEIL, « Sanctions administratives, sanctions pénales », *op.cit.* p.62.

dépourvue de miroir en droit national mais réellement parce qu'elles offrent la réponse la mieux adaptée au comportement observé.

1461. Il serait donc opportun de cerner les cas où les sanctions administratives seraient utiles à l'effectivité des dispositions auxquelles elles s'adosseraient et au panel qu'elles sauraient recouvrir (A). Il pourrait aussi être pertinent de réfléchir à des cas où des sanctions administratives positives pourraient être opportunes et à leur teneur éventuelle (B).

A - Des infractions locales à assortir de sanctions administratives

1462. Comme évoqué au chapitre précédent, en matière de répression d'infractions environnementales, les provinces et la Nouvelle-Calédonie restent souvent peu créatives. La plupart du temps, qu'il s'agisse de sanctions pénales ou administratives, elles établissent les infractions les plus proches possibles du droit national et reproduisent les sanctions dont elles sont assorties. Si la loi organique les y contraint en matière pénale, ce n'est pas le cas en matière administrative[1691]. Pourtant, l'essentiel des sanctions administratives inventoriées précédemment apparaissent directement « importées » du droit national. Même, on retrouve localement de nombreuses infractions passibles, comme en droit national, à la fois de sanctions pénales et administratives. En effet, alors que ces sanctions différentes sont censées répondre à des enjeux différents, elles se conjuguent parfois utilement.

1463. Sans s'aventurer dans un inventaire prétendant à l'exhaustivité, il est utile de constater que les dispositions qui seraient utilement adossées à des sanctions administratives sont donc celles qui remplissent deux critères : la technicité de la norme (1) et l'absence de connotation symbolique (2).

1 - Des normes environnementales techniques

1464. En matière environnementale, précisément, il est considéré que la répression administrative est « *un système de sanction plus adéquat au but recherché que la répression pénale lorsqu'il s'agit de garantir le respect d'une réglementation technique et administrative des activités ordinaires, indépendamment de tout jugement de valeur et donc libre de tout blâme social* »[1692]. La responsabilité de l'auteur de l'infraction n'est en effet ici engagée qu'à la stricte condition d'établir que l'obligation de résultat n'a pas été satisfaite, que le résultat escompté n'a pas été atteint.

1465. « *La réaction administrative est alors occasionnée par le trouble illicite créé par l'inobservation d'une norme plus que par la volonté de personne même qui cause ce trouble.* »[1693] L'outil se prête donc précisément à la sanction des infractions constituées par le non-respect de prescriptions techniques environnementales, qu'il s'agisse par exemple de défrichements, d'urbanisme, d'exploitation minière ou d'exploitation d'ICPE.

> *«* Dans la mesure où ces sanctions sont soumises au contrôle du juge administratif, elles paraissent parfaitement adaptées aux besoins de l'environnement et à la nécessité d'intervenir d'urgence. *»*[1694]

[1691] Articles 86 et 157 de la loi organique susmentionnée.

[1692] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.466.

[1693] *Ibid*. p.468.

[1694] Michle PRIEUR, *Précis de droit de l'environnement, op.cit.*, p. 1119.

1466. En premier lieu, et à titre principal, l'infraction passible de sanctions administratives doit donc être « technique ». Le trouble doit être caractérisé dès la constatation de la violation d'une obligation.

On pense en premier lieu aux dépassements de seuils. Il peut s'agir de taux de composants nocifs dans des rejets gazeux, aqueux ou solides d'ICPE. Il peut aussi s'agir de surfaces défrichées[1695].

On pense aussi à la commercialisation de produits toxiques, par exemple le TBT, utilisé pour nettoyer les coques de bateau[1696], au prélèvement d'eaux souterraines[1697] ou au non-respect des prescriptions techniques applicables en matière d'assainissement non-collectif.[1698]

1467. Le risque encouru par le non-respect de la norme environnementale sur le patrimoine naturel doit être réputé tel qu'aucune considération tierce ne puisse faire obstacle au prononcé d'une sanction proportionnée.

Ni l'absence de preuve de négligence ou d'intentionnalité de la part de l'auteur, ni l'absence d'impact mesurable scientifiquement corrélé avec l'infraction ne peuvent empêcher l'intervention de l'administration. Cette intervention n'est en effet pas « *une marque de réprobation sociale mais […] le complément indispensable d'un procédé normatif, afin de le rendre obligatoire. La prévention [y] est moralement neutre puisqu'elle protège un ordre juridique et non une valeur éthique ou morale.* »[1699]

En ce qui concerne des infractions portant atteinte au patrimoine naturel, il semble donc que les sanctions administratives puissent être une solution souvent opportune.

1468. A cet égard, il est donc parfaitement approprié que le non-respect de prescriptions en matière d'ICPE ou de gestion des déchets, par exemple, fassent comme en droit national l'objet de sanctions administratives[1700]. Il est aussi adéquat que les défrichements réalisés en méconnaissance des prescriptions applicables soient passibles de sanctions administratives, bien que l'infraction la plus proche de droit national relève du juge pénal[1701]. Il n'est en effet pas question ici de porter atteinte à un domaine forestier, mais simplement de prévenir les défrichements sauvage sur des zones exposées au risque d'érosion ou des surfaces telles que, dans un point chaud de biodiversité, une perte de biodiversité est inévitable.

[1695] Comme prévu aux articles 431-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud, d'ailleurs effectivement exclusivement passibles de sanctions administratives.

[1696] Comme prévu aux articles 434-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud, d'ailleurs effectivement exclusivement passibles de sanctions pénales.

[1697] Articles 432-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud, sans qu'aucune peine ne soit prévue.

[1698] Articles 423-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord, exclusivement passibles de sanctions pénales.

[1699] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.476.

[1700] Les tableaux n°9 et n°10 inventorient les sanctions administratives applicables en matière de gestion des déchets et d'ICPE en Nouvelle-Calédonie en les comparant aux sanctions prévues en droit national.

[1701] Le tableau n°11 inventorie les sanctions administratives applicables en matière de défrichements en Nouvelle-Calédonie en les comparant aux sanctions prévues en droit national.

1469. Il pourrait ainsi être pertinent de réfléchir à la possibilité d'assortir de sanctions administratives le non-respect des prescriptions applicables en matière de lutte contre les espèces envahissantes. En effet, à ce jour, les trois Codes provinciaux prévoient principalement des sanctions pénales[1702]. Seule la province des Iles Loyauté, outre les sanctions pénales, prévoit que le président de l'Assemblée puisse prononcer la confiscation de l'objet de l'infraction ainsi que des instruments et véhicules ayant servi à la commettre, mais aussi ordonner l'affichage ou la publication d'un extrait du jugement dans les conditions prévues à l'article 131-35 du Code pénal.

Or, il s'agit typiquement d'infraction faisant encourir un risque important sur le patrimoine naturel, puisque les espèces exotiques envahissantes sont la première cause de perte de biodiversité en milieu insulaire, et pour lesquelles aucune intentionnalité ne peut être requise. La matérialité de l'infraction doit certes être très précise, notamment dans des cas très délicats comme la dissémination de fourmis envahissantes. Elle n'en est que davantage technique, et plus à la portée de l'administration qui surveille les milieux naturels que de la Justice.

Prévoir des sanctions administratives, automatiques, ne saurait d'ailleurs probablement être envisagé que pour des espèces envahissantes dans les zones identifiées comme indemnes.

Un panel plus complet de sanctions administratives dans les trois provinces permettrait une meilleure effectivité de ces dispositions auxquelles, à ce jour, aucune infraction n'a été poursuivie.

1470. De façon générale, l'argument de la technicité de la norme et du caractère automatique de la sanction appelée en faisant fi de l'intention de l'auteur et en focalisant sur le risque environnemental réputé au constat de l'infraction amène à réfléchir au développement de la sanction administrative pour diverses infractions environnementales.

2 - Des normes environnementales dépourvues de valeur symbolique

1471. Il a déjà été posé que les sanctions administratives sont à privilégier pour assortir les « *violations d'obligations administratives ou techniques de police, […] atteintes abstraites [où] il n'y a pas de lien entre l'acte (ou le plus souvent l'omission) et un dommage qui reste vague voire indéterminé. Si un tel lien existe, il est nécessairement distendu et légalement présumé. […] Loin de se référer au dommage, le trouble est en effet constitué par la seule violation de la règle, qui en droit de l'environnement prend souvent la forme d'un dépassement de seuil.* »[1703]

1472. Parmi les dispositions environnementales de droit néo-calédonien déjà en vigueur, de nombreuses remplissent ces critères. Il est heureux de constater qu'elles sont déjà pour la plupart d'entre elles passibles de sanctions administratives. Heureux et prévisible, puisque le schéma répressif prévu localement est généralement très largement inspiré du modèle national.

[1702] Articles 253-1 et suivants du Code de la province des Iles Loyauté, 262-1 et suivants du Code de la province Nord et 250-8 et suivants du Code de la province Sud.

[1703] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.472.

1473. Beaucoup plus subjectivement, l'infraction passible de sanctions administratives ne doit pas comporter de valeur symbolique prépondérante. Sur ce point par exemple, il est discutable que les infractions portant sur les écosystèmes d'intérêt patrimonial ne puissent faire l'objet que de sanctions administratives[1704]. La qualification de l'infraction est certes éminemment technique et l'absence de nécessité de preuve d'intentionnalité plaide en faveur de sanctions administratives. Cependant, la sémantique « écosystème d'intérêt patrimonial » souligne la valeur non seulement écologique mais aussi culturelle voire identitaire de ces dispositions.

Il y aurait probablement plus de légitimité à stigmatiser davantage l'auteur de ce type d'infractions en l'exposant à des suites judiciaires. Cela permettrait aussi une pondération du jugement au vu des circonstances. En effet, ce type d'infraction peut être commis par des personnes en détresse financière ou sociale qui défrichent un périmètre au sein d'un écosystème d'intérêt patrimonial pour y établir un habitat précaire ou pour y mener une activité vivrière[1705].

En l'état actuel de la loi organique, cette option était cependant exclue.

1474. En ce sens, il est important que certaines infractions, notamment aux dispositions applicables en matière d'ICPE, relèvent aussi du juge judiciaire. L'intérêt de pouvoir cumuler les sanctions pénales et administratives, outre le fait que les sanctions administratives ne pouvaient historiquement pas concerner les personnes morales ni qu'elles ne puissent consister en des peines d'emprisonnement, est aussi de cet ordre.

1475. En matière de chasse, le fait que la province Nord ait choisi de faire des suspensions de permis de chasse une sanction administrative[1706] alors qu'elle est pénale en droit national relève probablement d'une autre logique. Cela permet en effet de conditionner la restitution ou la nouvelle délivrance d'un permis dans des modalités distinctes du droit national. Cela vide cependant de sa portée symbolique la sanction de chasses décriées comme le tir dans les nids de roussettes. Dans la mesure où ces sanctions administratives sont cumulables avec celles prononcées par le juge, cela n'est toutefois pas significatif dans la perspective d'effectivité du droit local de l'environnement.

1476. En matière minière, puisque ce pan de l'économie néo-calédonienne est actuellement important pour les politiques publiques et ne doit pas faire l'objet d'opprobre, que les prescriptions sont techniques et que les impacts environnementaux potentiels sont significatifs, il est aussi cohérent qu'existent, à côté des infractions pénales, celles passibles de sanctions administratives.

L'arsenal local en est important, du retrait de l'autorisation minière, conformément à l'article Lp.151-1 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie, à l'obligation de remise en état en cas d'absence d'autorisation ou de réaliser l'obligation à laquelle il serait manqué, le cas échéant assorties de consignation et d'exécutions d'office, conformément à son article R.142-5-5.

Cette option, cependant, comporte pour risque de limiter le prononcé de sanctions envers les exploitants, vu justement le risque politique que pourraient prendre les élus à entraver

---

[1704] Le tableau n°12 inventorie les sanctions administratives applicables en matière d'écosystèmes en Nouvelle-Calédonie en les comparant aux sanctions prévues en droit national.

[1705] Ce cas de figure se retrouve très fréquemment dans les forêts sèches, notamment à Tina ou encore à Nouville, ou des familles vivent sans droit ni titre.

[1706] Articles 335-10 et 335-11 du Code de l'environnement de la province Nord.

une activité minière, même irrégulière, même spectaculairement néfaste pour le patrimoine naturel.

1477. En matière d'urbanisme par contre, il est *a priori* dommage que les provinces Nord et Sud n'aient prévu que des sanctions pénales[1707], symétriques aux dispositions nationales. Pour des infractions locales technique et directement liées à la pérennité du patrimoine naturel, il pourrait être envisageable de prévoir des peines administratives, notamment la remise en état assortie de consignation et d'exécution d'office en cas de construction non autorisée.

1478. Enfin, si la délibération n° 105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie devait être actualisée, des sanctions administratives pourraient très utilement y être prévues.

1479. Les circonstances où elles sont opportunes ayant été établies, il est aussi important, dans la poursuite de l'objectif d'effectivité des dispositions environnementales locales, de déterminer la nature des sanctions administratives les plus pertinentes en matière environnementale.

B - Des sanctions administratives locales pertinentes

1480. Le Conseil d'Etat a posé que les collectivités d'outre-mer, dont la Nouvelle-Calédonie et ses provinces, étaient libres « *de déterminer, en tant que de besoin, les pénalités administratives sanctionnant les infractions aux règles qu'[elles édictent], pénalités à défaut desquelles ces règles constitueraient des obligations dépourvues de sanctions »*[1708].

Il n'a exclu, en matière de répression administrative, que les peines d'emprisonnement[1709]. Toutes les autres options sont donc envisageables : amende, retrait d'autorisation, fermeture ou suspension d'exploitations ou d'installations, remise en état des milieux naturels dégradés, assorties si nécessaires d'exécution d'office, de consignation ou d'astreintes journalières. Parallèlement aux sanctions négatives, classiques, d'infractions aux dispositions environnementales (1), il pourrait aussi être envisagé des sanctions positives, plus novatrices, encourageant les comportements exemplaires (2).

1 - Les sanctions administratives classiques, négatives

1481. Un panorama des sanctions administratives pertinentes en matière environnementale semble d'autant plus accessible que les articles L171-7 à L171-12 du Code national de l'environnement systématisent désormais les sanctions administratives environnementales encourues au niveau national.

1482. Ainsi, faute de régularisation dans les délais impartis par la mise en demeure, une installation, un ouvrage, un objet, un dispositif, des travaux, des opérations, des activités ou des aménagements dépourvus de l'autorisation, de l'enregistrement, de l'agrément, de l'homologation, de la certification ou de la déclaration requis pourraient être fermés, cessés ou supprimés.

[1707] Articles PN.221-66 et suivants et PS.221-66 et suivants du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.
[1708] CE, 10/7SSR, 28 juillet 1995, Req. n°168607.
[1709] CC, Décision 89-260 DC, 28 juillet 1989.

1483. Dans ces cas où il est mis fin à l'occupation de l'espace impliqué par la commission de l'infraction, toujours en symétrie de l'article L171-8 du Code de l'environnement national, la remise des lieux dans un état ne portant pas préjudice aux intérêts protégés par le Code national pourrait être ordonnée. Cet élément est fondamental.

En effet, en l'état actuel des contraintes pesant sur le droit répressif local, quand les infractions ne connaissent pas de miroir en droit pénal au niveau national, ou que l'infraction miroir n'est pas passible de remise en état à titre de sanction pénale, cette disposition est indispensable.

Les dispositions législatives ou réglementaires locales en matière de responsabilité civile environnementale[1710] se font attendre : dans un objectif de pragmatisme et de pérennité du patrimoine naturel, il est vital de garantir un moyen juridique, quel qu'il soit, d'exiger réparation du dommage causé même en absence de « victime » constituée partie civile.

1484. En droit national, la sanction pénale de remise en état prévue au point 2° de l'article L173-4 concerne toutes les infractions susceptibles d'impact sur le patrimoine naturel. La sanction administrative de remise en état n'est possible, elle, que dans les cas où il est mis fin à l'occupation de l'espace impliqué par la commission de l'infraction. Cela fait pleinement sens, puisque la sanction administrative est prononcée pour ainsi dire automatiquement : dans les cas où un périmètre ne subit plus une occupation emportant dégradation du patrimoine naturel, il doit naturellement aussi être remis en état. « *Parce que l'action administrative se focalise avant tout sur la cessation du trouble illicite, qu'il résulte d'une atteinte abstraite ou concrète, la réparation est donc parfaitement adéquate à la répression administrative. [Cette réparation ne doit] pas s'entendre comme l'indemnisation d'une nuisance mais comme la correction d'un dommage objectivement constaté. Les mesures matérielles de remise en état du site dégradé permettent en effet de remédier à un dommage qui fait perdurer l'illicéité dans le temps, ce qui constitue un trouble à l'ordre public que la réaction administrative a vocation à faire cesser. Il ne s'agit plus seulement de corriger la source de l'illicéité mais ses effets matériels, s'il y en a.* »[1711]

A l'inverse, la réparation prononcée en tant que sanction pénale est prononcée par un magistrat, au cas par cas : « *Dans les limites fixées par la loi, la juridiction détermine la nature, le quantum et le régime des peines prononcées en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale, conformément aux finalités et fonctions de la peine énoncées à l'article 130-1*. »[1712] La raison d'être n'est alors pas du tout la même : la sanction pénale n'est pas centrée sur le dommage au patrimoine naturel mais sur son auteur.

1485. Autre différence, la sanction pénale consiste à ordonner « *des mesures destinées à remettre en état les lieux auxquels il a été porté atteinte par les faits incriminés ou à réparer les dommages causés à l'environnement* »[1713] alors que la sanction administrative consiste à ordonner « *la remise des lieux dans un état ne portant pas préjudice aux intérêts protégés*

[1710] Une thèse est en cours sur ce sujet, par Margot UZAN, *Le champ d'application du régime de responsabilité civile environnementale calédonien*, sous la direction de Carine DAVID.

[1711] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.580.

[1712] Article 132-1 du Code pénal.

[1713] Article L173-5 du Code national de l'environnement.

par le présent Code »[1714]. La différence de formulation est là encore liée au fait que la sanction administrative ne soit pas prononcée par un magistrat : elle vise à restaurer un paramètre technique sans enjeux de valeur sociale ou de symbolique.

Le fait d'exiger un état « *ne portant pas préjudice aux intérêts protégés* » par le Code national de l'environnement permet en effet de ne pas être embarrassé par le fait que l'état antérieur n'ait pas été constaté ou bien ait été dégradé parallèlement à l'infraction sanctionnée.

1486. Certes, l'ambition de remise en état est théorique. Les dégâts causés au vivant sont parfois irréversibles et souvent très difficilement réparables à échelle de temps humaine, notamment en Nouvelle-Calédonie où subsistent des forêts primaires et où prospèrent des espèces micro-endémiques. Sur sols ultramafiques, en outre, la croissance des végétaux est extrêmement lente, de l'ordre d'un centimètre par an parfois. La reproduction des essences locales est encore l'objet d'études et seules quelques-unes sont produites en pépinière : la reconstitution d'une forêt, même en ne se focalisant que sur sa dimension floristique, peut être complètement illusoire.

La démarche reste vitale : elle vise à mettre en œuvre tous les leviers susceptibles de concourir à ce que les lieux soient remis dans un état ne portant pas préjudice aux intérêts environnementaux.

La sanction administrative doit rester strictement technique et s'articuler, le cas échéant, avec les autres sanctions. Il serait cependant pertinent de préférer un état plus ambitieux.

Les provinces et la Nouvelle-Calédonie pourraient ainsi prévoir comme sanction administrative « la remise des lieux dans un état concourant à la reconquête du milieu par l'écosystème naturellement présent et à la bonne qualité écologique des sols, de l'eau et de l'air. »

Insister sur la dimension environnementale et non pas sanitaire semble un impératif pour les provinces, en l'état actuel de la perception du partage des compétences. Il pourrait cependant être symbolique et opportun de s'intégrer dans une vision plus globale de l'environnement comme élément fondamental de la santé. La Nouvelle-Calédonie peut naturellement y inclure les enjeux sanitaires, puisque la loi organique lui attribue explicitement cette compétence.

1487. S'il était choisi de se référer aux intérêts environnementaux, chaque Code de l'environnement local établissant les intérêts qu'il défend[1715], il pourrait être procédé à un renvoi pareil à celui du Code national.

Ces sanctions pourraient cependant aussi bien concerner les infractions aux Codes provinciaux de l'environnement que celles à des dispositions environnementales provinciales non codifiées, aux dispositions environnementales du Code de l'urbanisme, du Code minier et du Code agricole et pastoral ainsi qu'aux dispositions éparses de la Nouvelle-Calédonie relatives à l'eau, à l'énergie, à la qualité de l'air.

Le Code de l'urbanisme inventorie aussi les intérêts qu'il protège, en son article Lp.111-2, incluant « *la sécurité et la salubrité publiques* » et « *la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la*

[1714] Article L171-7 du Code national de l'environnement.
[1715] Aux articles 110-1 et suivants des trois Codes de l'environnement provinciaux.

remise en bon état des continuités écologiques » et « *la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature* ».

Il mentionne aussi pour la partie « province Sud », son ambition « *d'assurer le respect des préoccupations environnementales prévues à l'article 110-2 du Code de l'environnement de la province Sud ».* [1716]

Les textes non codifiés, le Code minier et le Code agricole et pastoral ne pourraient, quant à eux, faire l'économie de spécifier les intérêts auxquels l'état de l'environnement doit concourir.

1488. Les sanctions administratives prévues aux articles L171-8 et suivants du Code de l'environnement national apparaissent aussi comme une source d'inspiration évidente. Si elles ne sont pas un modèle « obligatoire », à la différence des sanctions pénales, elles ont l'avantage d'être réputées proportionnées aux infractions environnementales – bien que les enjeux puissent être différents localement.

1489. Ce panel des sanctions administratives environnementales « modèles » doit être complété notamment par celles prévues aux articles L946-1 et suivants du Code rural et des pêches maritimes national, notamment l'amende administrative et le retrait et la suspension des autorisations éventuelles en cas de prélèvement indu. Celles-ci peuvent être opportunément généralisées localement pour les infractions aux dispositions relatives à la pêche et à l'aquaculture mais aussi à la chasse et aux espèces protégées.

Cela permettrait de ne pas alimenter l'engorgement des tribunaux pour des infractions qui deviennent routinières. Le fait que « *Les amendes […] sont proportionnées à la gravité des faits constatés et tiennent compte notamment de la valeur du préjudice causé aux ressources halieutiques et au milieu marin concerné* »[1717] souligne que seul l'enjeu écologique doit être pris en considération : on ne perd pas la dimension purement technique et automatique de la sanction administrative.

1490. Pour des peines plus conséquentes que de simples contraventions pénales, utiliser ces standards permettrait, en outre, de favoriser le respect du principe d'égalité. En effet, l'édiction des sanctions administratives relève du niveau provincial et leur homogénéité est donc soumise à la volonté de chaque province, en vertu du principe de leur libre administration rappelé à l'article 3 de la loi organique. Chacune est légitime à assortir ses propres dispositions de ses propres sanctions administratives : c'est d'ailleurs une des vertus des sanctions administratives qu'a pu souligner le Conseil d'Etat[1718].

1491. La loi organique permet, dans la mesure où elles assortissent des dispositions techniques et où elles respectent le principe de proportionnalité des peines, de faire preuve de la plus grande créativité en matière de sanction administratives. A ce jour, cette liberté, canalisée par le respect des droits et libertés fondamentales, est l'instrument le plus favorable à l'adéquation de chaque contribution au droit répressif de l'environnement apportée par les collectivités de Nouvelle-Calédonie.

[1716] Article PS 111-7 du Code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie.
[1717] Article L946-9 du Code rural et des pêches maritimes national.
[1718] CE, 10/7SSR, 28 juillet 1995, Req. n°168607.

2 - De possibles sanctions administratives positives

1492. Si le recours aux sanctions administratives est relativement spontané en ce qui concerne les sanctions « traditionnelles », négatives, cette liberté peut aussi être éprouvée dans un sens contribuant différemment à la pérennité du patrimoine naturel. Parallèlement à la prévention des dommages environnementaux par la dissuasion emportée par ces sanctions pénalisantes, il pourrait être envisagé une accentuation de la promotion de certains comportements écologiquement vertueux par des effets juridiques encourageants ou valorisants : des sanctions positives.

1493. Si une sanction administrative est constituée par une décision de la collectivité prise en conséquence du comportement d'un administré au regard des prescriptions juridiquement établies, un comportement positif devrait appeler une sanction positive. Tous les leviers susceptibles de favoriser la pérennité du patrimoine naturel doivent être envisagés, y compris valoriser des actions qui y sont favorables.

1494. La valeur ajoutée d'une sanction administrative positive par rapport à d'autres outils de promotion de comportements environnementalement vertueux volontaires est son caractère officiel : sa reconnaissance par la collectivité et sa nature juridique, systématique.

1495. La question de la fiscalité verte serait naturellement ici un paramètre important. On peut en effet considérer que le fait d'accorder des régimes fiscalement plus avantageux à des contribuables adoptant des comportements environnementalement vertueux relèverait de la sanction positive. Cette dimension a cependant déjà été étudiée dans le cadre du projet RESCCUE[1719] et ne fait pas l'objet de développement dans cette thèse. Il peut simplement être déploré que l'étude constate « *une part de taxe ou subvention verte plutôt faible (5% des recettes fiscales notamment)* » et montre que « *les niches fiscales à l'IRPP, à l'IS ainsi que les exonérations douanières, dont on peut supposer qu'elles peuvent avoir un impact négatif sur l'environnement, sont nombreuses et importantes. Le bilan général ne plaide pas en première analyse à l'issue de cet état des lieux en faveur d'une fiscalité verte* ».

A ce sujet, il est encore plus incompréhensible que la réforme fiscale introduisant une Taxe Générale Calédonienne en substitution de toutes les autres taxes en 2017[1720] n'ait pas cherché à pallier cette énorme carence dans la structuration d'un droit fondamentalement favorable à la pérennité du patrimoine naturel en Nouvelle-Calédonie. Il est d'ailleurs édifiant aussi que les débats précédant les élections provinciales de 2019, s'ils ont souvent porté sur cette réforme, n'aient que très marginalement pointé ce paramètre. Le droit fiscal local est actuellement vu exclusivement comme un paramètre influençant le dynamisme économique à court terme du pays et, dans une moindre mesure, la justice sociale. Son rôle dans la pérennité du patrimoine naturel est nié.

1496. Quelques exemples peuvent illustrer des sanctions positives en droit de l'environnement néo-calédonien qui contribueraient à en améliorer l'effectivité. Les pistes

---

[1719] Le rapport « Etat des lieux de la fiscalité et des subventions en Nouvelle-Calédonie », coordonné par Samuel Gorohouna, Thomas Binet et Olivier Sudrie, est disponible sous : https://www.spc.int/sites/default/files/wordpresscontent/wp-content/uploads/2016/12/Rapport-Verdisst-Fiscalite-Etape1.pdf .

[1720] Conformément aux dispositions de la loi du pays n° 2016-14 du 30 septembre 2016 instituant une taxe générale sur la consommation.

évoquées ici ne sont que des prémices de réflexions : chaque sanction positive appellerait une structuration spécifique et un travail immense préalable à sa mise en place.

a - Les ICPE

1497. En matière d'ICPE, le nombre d'inspecteurs et celui des installations sont tels que les contrôles ne permettront jamais de constater toutes les infractions. Si certaines (très rares à ce jour) font l'objet de sanctions administratives négatives, il est évident que l'administration n'est pas en mesure de détecter de nombreuses infractions. Sans minimiser la qualité des plans de contrôle et d'inspection établis ni le sérieux de très nombreux exploitants, on peut craindre que des sanctions négatives ne puissent relever de la « malchance » d'une infraction qui aura été constatée, alors que de nombreux autres seront passées au travers des mailles du filet.

1498. Tous ceux qui ne font pas l'objet de sanctions ont des impacts environnementaux plus ou moins exemplaires, dans l'absolu et par rapport aux dispositions encadrant leur activité. Pourtant, en termes d'image et juridiquement, tous ceux qui ne font pas l'objet de sanctions négatives sont considérés de la même façon. La collectivité et le grand public n'ont pas de moyens de les distinguer. Le fait de valoriser les exploitations responsables peut stimuler des comportements plus propices à la pérennité du patrimoine naturel.

1499. On pourrait envisager que les installations qui produisent des données justifiant que leur fonctionnement ne met pas en péril le patrimoine naturel, ou du moins est conforme aux prescriptions qui leur sont applicables, puissent faire l'objet d'un arrêté constatant la production de ces analyses conformes au droit en vigueur. Systématisée, la délivrance de ces arrêtés n'emporterait pas validation par l'administration concernée des résultats produits. Elle témoignerait simplement de la bonne réception de données attestant de la vigilance de l'exploitant, conformément au droit en vigueur, quant à l'impact de son fonctionnement sur le patrimoine naturel. Cela valoriserait réellement l'autosurveillance réalisée par les exploitants.

1500. Un tel système impliquerait un travail préparatoire colossal. Notamment, l'inspection identifierait les rubriques pour lesquelles une telle démarche est pertinente. Il s'agirait, par exemple, de toutes celles dont les déchets ou rejets liquides, solides ou gazeux doivent être mesurés.

L'inspection validerait aussi une fiche d'autocontrôle propre à chaque rubrique. Cette fiche ne porterait que sur les résultats du fonctionnement de l'installation sur le patrimoine naturel : déchets ou rejets liquides, solides ou gazeux. Néanmoins, par exemple, elle pourrait aussi faire figurer les résultats de la mise en œuvre, au cours des douze derniers mois, des mesures compensatoires éventuellement prescrites.

Idéalement, cette fiche devrait pouvoir être complétée en ligne et automatiquement comparée aux chiffres autorisés.

L'inspection devrait aussi fixer les conditions de fiabilité des données transmises : établissement par l'exploitant lui-même ou par un organisme tiers, signature par l'exploitant, le gérant, le tiers… Les services juridiques devraient étudier les leviers de responsabilité à mettre en œuvre en cas de déclaration mensongère.

Les résultats conformes aux exigences règlementaires donneraient automatiquement lieu à un arrêté constatant le respect de la norme de rejets dans le milieu naturel.

Cet arrêté pourrait être valide un temps donné et être présenté vis-à-vis de leur clientèle comme un atout, un gage de responsabilité environnementale par les exploitants concernés. L'administration concernée pourrait ainsi organiser la publicité de ces arrêtés de sorte à valoriser ces « volontaires » aux yeux du grand public.

Ces arrêtés pourraient aussi conditionner, par exemple, l'éligibilité à des avantages fiscaux, à la condition que les ICPE des rubriques concernées fassent l'objet d'une fiscalité spécifique. Ils pourraient aussi permettre des contrats d'assurance plus avantageux, à condition que le droit des assurances local soit structuré en ce sens. Les retombées bénéfiques doivent être suffisamment concrètes pour rendre ce levier attractif et, par-là, contribuer à la pérennité du patrimoine naturel.

1501. Il ne s'agit pas là de chercher une symétrie absolue avec la sanction négative d'un écart, mais de souligner les résultats vertueux d'installations réputées potentiellement impactantes. Un tel système permet de s'assurer de résultats favorables à la pérennité du patrimoine naturel, sans que les moyens mis en œuvre ne soient vérifiés. Il ne se substitue pas à une inspection : beaucoup plus superficiel, il mettrait seulement en avant ceux qui ne commettent pas d'infraction en matière de pollution, de bilan de leur activité sur le patrimoine naturel.

b - Les écosystèmes d'intérêt patrimonial

1502. Un autre exemple pourrait être envisagé, non plus pour limiter les pollutions mais pour favoriser le maintien et le développement de milieux de forte valeur écologique. Là particulièrement, aucune symétrie n'est à rechercher avec les sanctions négatives d'infractions aux dispositions déjà existantes relatives à des écosystèmes d'intérêt patrimonial, à des sites paysagers ou à des aires protégées[1721]. Il peut toutefois s'articuler avec elles.

1503. Une réflexion est en effet nécessaire sur la possible rétribution de la préservation d'espaces naturels de forte valeur écologique par leurs propriétaires. Ainsi, il pourrait être proposé que les terrains dont le couvert végétal est reconnu ayant une forte valeur écologique se voient accorder le bénéfice de dispositifs originaux si cette valeur écologique est maintenue et développée.

1504. Pour cette option, non seulement un travail préalable colossal mais aussi des moyens financiers seraient indispensable. Les retombées sur la pérennité du patrimoine naturel pourraient cependant le justifier. L'existence d'outils aux objectifs comparables souligne la pertinence de leviers d'encouragement à la pérennité du patrimoine naturel et non pas seulement de sanctions des atteintes qui y sont portées.

L'idée serait que tout propriétaire foncier s'engageant à protéger un milieu reconnu de forte valeur écologique, avérée ou potentielle, soit rétribué en conséquence. Le choix pourrait se poser de se cantonner aux écosystèmes dont les atteintes sont susceptibles d'être sanctionnées négativement ou d'élargir la liste portée aux articles 231-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

Le travail impliqué en amont consisterait en premier lieu à inventorier cette liste d'écosystèmes ou autres milieux qu'une collectivité considèrerait rentable, en termes de

[1721] Articles 231-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud, 221-1 et suivants et 211-1 et suivants des Codes de l'environnement des provinces Nord, Sud et des Iles Loyauté.

développement durable, de pérenniser pour diverses raisons. Il peut s'agir notamment de maintenir des foyers de biodiversité, des services écosystémiques ou des supports naturels de valeurs culturelles, coutumières ou symboliques.

Un autre travail préalable serait de pressentir des modalités de protection ou de conservation ou de développement de chaque milieu ou élément considéré, obligations actives ou passives que les propriétaires s'engageraient à respecter.

Il faudrait aussi déterminer les modalités de rétribution possible, les intérêts que peuvent avoir les propriétaires, outre la satisfaction d'accomplir une démarche citoyenne, à s'engager dans cette voie. Il peut s'agir d'indemnités mais aussi d'éligibilité à des avantages fiscaux ou à des assurances plus avantageux, dans la mesure où cela serait compatible avec le droit local fiscal et des assurances.

On peut surtout envisager la mise à disposition de moyens matériels et humains pour concevoir et réaliser des travaux de réhabilitation des sols ou de revégétalisation.

Là encore, les retombées bénéfiques doivent être suffisamment concrètes pour rendre ce levier attractif et, par-là, contribuer à la pérennité du patrimoine naturel.

Il faudrait enfin établir l'architecture juridique adéquate et les modalités concrètes de prononcé de ces sanctions positives.

1505. Bien que s'éloignant de la notion de sanction d'un comportement au regard d'une norme de portée générale, le modèle métropolitain des obligations réelles environnementales[1722] peut être une source d'inspiration utile. Cette démarche est notamment exemplaire en ce qu'elle est basée sur le volontariat ou du moins l'adhésion des propriétaires concernés, qu'elle a « *pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques* »[1723] et qu'elle prévoit la rétribution des actions en ce sens.

Il est cependant très important de bien distinguer ce levier, par exemple, des mesures compensatoires qui sont dues à un autre titre juridique.

La Nouvelle-Calédonie et les provinces pourraient à cet égard mobiliser divers mécanismes de financements auxquels leurs projets environnementaux sont éligibles, au niveau notamment de l'Etat et de l'Europe.

1506. De très nombreuses pistes pourraient encore être parcourues en ce qui concerne les sanctions administratives, qui sont pour ainsi dire à la libre disposition des collectivités néo-calédoniennes en l'état actuel de la loi organique.

1507. La nature des sanctions administrative en est un élément clef mais les modalités de prononcé des sanctions administratives conditionnent aussi largement leur contribution à l'effectivité de la norme considérée. Ce point est mentionné au chapitre suivant, il relève directement et exclusivement de la Nouvelle-Calédonie et des provinces. A l'inverse, les contraventions de grande voirie sont prononcées par le juge administratif.

[1722] Créé par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et codifié à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement national.
[1723] Article L. 132-3 du Code de l'environnement national.

§ 2 - L'amélioration de la conservation du patrimoine naturel relevant de la domanialité publique

1508. Le domaine public constitue plus de 50% du foncier terrestre néo-calédonien ; la plus grande partie du trait de côte fait partie du domaine public maritime ainsi que plus de 80 000 km² des eaux jouxtant les diverses côtes néo-calédoniennes ; l'intégralité des cours d'eau et lacs font partie du domaine public fluvial. Le droit domanial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, encadré par loi du pays conformément aux articles 22 et 99 de la loi organique, est donc susceptible d'influencer très significativement la conservation d'une partie importante du patrimoine naturel local.

1509. La piste des contraventions de grande voirie est elle aussi importante à explorer, en tant que sanction d'un effet sur le patrimoine naturel et non pas d'une intention.

1510. Le panorama des dispositions applicables localement a déjà été dressé au chapitre précédent. Or, « *ce régime de domanialité publique ne manque pas d'intérêt au regard de la préservation de l'environnement. Primo, le principe d'opportunité des poursuites qui joue en matière pénale ne s'y applique pas. L'administration est en effet tenue d'exercer les poursuites lorsqu'elle constate une contravention de grande voirie, comme l'a affirmé un arrêt du Conseil d'Etat du 23 février 1979.[CE Sect. 23 février 1979, Min. Equipement c/Assoc. Des amis des chemins de ronde, REC.p.75] Concrètement, le […] titulaire de l'action de voirie […] doit dresser acte de la notification du procès-verbal d'infraction et le transmettre au tribunal administratif qui se trouve dès lors saisi. Il en résulte, là encore, un phénomène d'automaticité de la réponse répressive. Secundo, la dualité de la sanction attachée à la contravention de grande voirie constitue un réel atout dans une optique de protection des espaces naturels.* »[1724]

1511. Il est donc ici question d'envisager les évolutions possibles du droit domanial local les plus favorables à la pérennité du patrimoine naturel local tant en ce qui concerne la prise en compte du patrimoine naturel (A) que la sanction des dommages qui pourraient y être causés (B).

A - La caractérisation des contraventions de grande voirie relatives au patrimoine naturel

1512. La conservation du domaine public naturel peut être rendue plus lisible et afficher une volonté de pérenniser sa qualité écologique. On pourrait à cet effet envisager d'une part de caractériser spécifiquement le domaine public naturel en Nouvelle-Calédonie (1) et d'autre part de faire de la conservation de sa qualité écologique un enjeu explicite (2).

1 - L'absence de définition légale locale du domaine public naturel

1513. En droit national, la doctrine a pu s'interroger sur le fait que, « *à la croisée du droit administratif des biens et du droit de l'environnement, le domaine public naturel - qui fut, naguère et jadis, à l'origine d'une riche bibliographie – aurait […] cessé d'intéresser la doctrine ? Obnubilés par la valorisation du domaine public artificiel, les exégètes du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP, entré en vigueur en 2006) ne s'en*

[1724] Agathe VAN LANG, « Droit répressif de l'environnement », *op.cit.*, p.39.

sont guère préoccupés, alors que ses dépendances se trouvent au carrefour de la plupart des problématiques environnementales actuelles. »[1725]

1514. Localement, le domaine public naturel n'est pas même défini tel quel : ni dans la loi organique ni dans les lois du pays relatives à la domanialité ni dans la délibération n°105 de 1968 quant au régime des eaux en Nouvelle-Calédonie[1726]. Ces textes définissent le domaine public maritime des provinces et de la Nouvelle-Calédonie[1727], le domaine de la Nouvelle-Calédonie[1728], le domaine public dulçaquicole ou saumâtre territorial[1729], le domaine public artificiel de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics[1730] et ses accessoires[1731].

Le terme n'y apparait même jamais, à la différence du domaine artificiel. Le Conseil d'Etat[1732] précisait d'ailleurs, en amont de son adoption, que « *les intitulés de plusieurs titres ou chapitres pourraient utilement indiquer que les dispositions qu'ils comportent ne sont applicables qu'au domaine public artificiel* » mais pas l'intitulé de la loi elle-même : il est donc entendu que cette loi traite des deux. D'ailleurs, « *dans son avis, le Conseil d'Etat a pris bonne note de l'absence d'exclusion, pour l'attribution de droits réels, du domaine public naturel.* » [1733]

On ne retrouve dans aucune des lois de pays consacrées à la domanialité publique la distinction explicitée dans le droit national entre les domaines publics maritime ou fluvial naturel[1734] et artificiel[1735].

Il est même difficile d'y lire une définition *a contrario* du domaine public naturel. Certes, la loi de pays de 2007 souligne en toutes lettres que le « domaine public maritime artificiel » est régi par celle de 2001[1736]. Pour autant, on ne trouve dans cette dernière aucune clarification du champ d'un domaine naturel. De la même façon, dans la loi de pays de 2012, le domaine public artificiel de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics est défini comme les « *biens leur appartenant qui sont soit affectés à*

[1725] Philippe YOLKA, « Le domaine public naturel », *Actualités juridiques de Droit Administratif*, Dalloz, 2009, *op.cit.,* 2325.

[1726] Délibération n° 105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie.

[1727] Article 45 de la loi organique susmentionnée.

[1728] Article 44 de la loi organique susmentionnée.

[1729] Article 1er de la délibération n° 105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie.

[1730] Article 2 de la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

[1731] Article 3 de la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

[1732] CE, Section de l'administration, 17 juillet 2012, Avis n°386832.

[1733] Carine DAVID, « Domanialité publique maritime et usages coutumiers en Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*

[1734] Articles L2111-4 à L2111-5 et L2111-7 à L2111-9 du Code national général de la propriété des personnes publiques.

[1735] Article L2111-6 et L2111-10 à L2111-11 du Code national général de la propriété des personnes publiques.

[1736] Article 1er de la loi du pays modifiée n° 2007-2 du 13 février 2007 susmentionnée.

l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. »[1737] Il est ensuite établi que « *Font également partie du domaine public les biens de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable.* »[1738] Il semblerait alors que le domaine public naturel fasse partie des accessoires indissociables au domaine artificiel, ce qui ne paraît pourtant pas correspondre à une intention réelle des auteurs de la loi organique ni de la loi du pays.

Le flou de la distinction entre les domaines publics artificiel et naturel est par contre évident dans toute la loi de pays. Si des spécificités quant à la sortie des biens du domaine public artificiel sont prévues[1739], il n'apparait nulle part que ceux relevant du domaine public naturel ne peuvent sortir du domaine public. Aussi dans le titre « *cession des biens du domaine public artificiel* », les cessions à l'amiable[1740] et les échanges entre personnes publiques[1741] ne concernent explicitement que le domaine artificiel. Pour autant, le caractère inaliénable et imprescriptible des biens du domaine public n'est pas explicitement limité au domaine artificiel[1742].

Ce flou n'est pas dissipé par le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, ni dans les multiples décisions consultées relatives au domaine public maritime, ni dans son unique décision répertoriée à ce jour en matière de domaine public fluvial[1743].

1515. Par ailleurs, en droit national, le régime forestier[1744] implique une spécificité protectrice pour les forêts domaniales qui ne connait pas de pendant local. De façon plutôt insolite, en particulier au vu de notre biodiversité, l'encadrement légal de la concession accordée sur une parcelle relevant du domaine public aéroportuaire ou du domaine public en pleine forêt primaire est strictement le même.

Or, dans un archipel reconnu comme point chaud de biodiversité terrestre et dulçaquicole mais aussi très riche de son milieu marin dont plusieurs éléments sont inscrits au patrimoine mondial de l'Humanité, il pourrait être pertinent qu'une loi du pays sur la domanialité puisse consacrer l'existence d'une domanialité publique naturelle. Il pourrait en être aussi clarifié non seulement la consistance maritime, dulçaquicole et terrestre, mais aussi les modalités d'entrée et de sortie de ses biens et leur(s) régime(s) juridique(s) d'utilisation. Il serait opportun, par ailleurs, que les concessions portant sur le domaine public naturel soient plus fermement encadrées.

Une telle démarche marquerait une volonté affirmée de pérenniser le patrimoine naturel local exceptionnel au bénéfice de l'ensemble des administrés, y compris des générations à venir.

[1737] Article 2 de la loi du pays modifiée n° 2012-6 du 5 septembre 2012 susmentionnée.
[1738] Article 3 de la loi du pays modifiée n° 2012-6 du 5 septembre 2012 susmentionnée.
[1739] Articles 26 et 27 de la loi du pays modifiée n° 2012-6 du 5 septembre 2012 susmentionnée.
[1740] Article 31 de la loi du pays modifiée n° 2012-6 du 5 septembre 2012 susmentionnée.
[1741] Article 32 de la loi du pays modifiée n° 2012-6 du 5 septembre 2012 susmentionnée.
[1742] Article 30 de la loi du pays modifiée n° 2012-6 du 5 septembre 2012 susmentionnée.
[1743] Une décision du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n°1800004 a été rendue le 31 mai 2018 à propos d'un ouvrage de franchissement qui aurait été établi sur le domaine public fluvial de la Nouvelle-Calédonie.
[1744] Articles L211-1 et suivants du Code forestier.

2 - L'exigence plus ou moins marquée de conserver la qualité des eaux, des sols et de la biodiversité dans l'encadrement juridique des usages du domaine public

> « Sans être toujours payants, les débats juridiques ne sont jamais gratuits ; ce qui se joue ici traduit une tension palpable entre la protection et la valorisation du domaine public. C'est au nom d'une certaine idée de l'environnement que la possibilité d'octroyer des droits réels aux occupants du domaine public national est exclue sur les dépendances naturelles (art. L. 2122-5 CGPPP) ; il en va de même en ce qui concerne le domaine public local, directement (art. L. 1311-8 CGCT) ou indirectement (art. L. 1311-2 al. 2 CGCT). […] *De la production à la protection, le débat paraît ainsi rebondir. Mais faut-il encore distinguer deux approches, l'une économique, l'autre écologique ? Qui veut les penser séparément se condamne à ne rien comprendre ni à l'une ni à l'autre. »*[1745]

1516. Cette tension n'est pas bien différente en Nouvelle-Calédonie, où les enjeux environnementaux apparaissent peu à peu parmi ceux que la domanialité publique doit protéger. Si cela n'est pas encore flagrant dans les lois du pays (a), on le devine dans les arrêtés d'autorisation d'occupation du domaine public (b).

a - Dans les lois du pays sur la domanialité

1517. L'environnement - ou ses synonymes ou composantes - n'est pas un terme omniprésent dans les trois lois du pays encadrant la domanialité publique.

1518. Son absence est prévisible dans celle de 2007 relative aux occupations constitutives de droits réels sur le domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et de leurs établissements publics[1746]. En effet, celle-ci ne s'applique qu'« *au domaine public artificiel de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et de leurs établissements publics, à l'exclusion du domaine public maritime artificiel qui demeure régi par les dispositions de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.* »[1747] Le domaine public naturel en est *a contrario* exclu.

1519. Elle est plus surprenante dans la loi de pays de 2012 quant au domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics[1748]. En effet, cette loi du pays porte aussi implicitement (et indifféremment ?) sur le domaine public artificiel et naturel, fluvial et terrestre, bien qu'aucun ne soit jamais désigné tel quel.

1520. Par contre, la loi du pays de 2002 relative au domaine public maritime[1749], pionnière locale en matière de domanialité, mentionne l'environnement. Son article 3 prévoit que la

---

[1745] Philippe YOLKA, « Le domaine public naturel », *op.cit.*

[1746] Loi du pays modifiée n° 2007-2 du 13 février 2007 relative aux occupations constitutives de droits réels sur le domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et de leurs établissements publics.

[1747] Article 1er de la loi du pays modifiée n° 2007-2 du 13 février 2007 susmentionnée.

[1748] Loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

[1749] Loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

protection de l'environnement peut justifier, parmi d'autres enjeux, des restrictions à la liberté d'accès des piétons aux rives et aux plages.

Elle permet aussi, à son article 49, les concessions de droit d'endigage à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie, aux communes et à leurs établissements publics ou à leurs concessionnaires pour la réalisation d'une opération d'intérêt général ou à tout autre opérateur dans le cadre de la réalisation d'un complexe touristique ou les déclassements des terrains exondés. La seule exigence est de produire un dossier comprenant notamment une étude ou d'une notice d'impact sur l'environnement. Aucune condition de fond quant aux impacts éventuels du projet ou à la valeur écologique de la parcelle considérée ni quant aux avis recueillis lors de l'enquête administrative ou publique n'est évoquée.

En son article 58, elle rend aussi possibles les concessions aux fins d'exploitation d'établissement de cultures marines sur le domaine public ou d'alimentation en eau de mer de tels établissements implantés sur un domaine privé. Le dossier de demande doit faire l'objet d'une enquête administrative et d'une enquête publique et comprendre une étude d'impact. Comme pour les projets touristiques ou d'intérêt général, aucune condition de fond quant aux impacts éventuels du projet ou à la valeur écologique de la parcelle considérée ni quant aux avis recueillis lors de l'enquête administrative ou publique n'est évoquée.

Le contenu des études d'impact est fixé par un arrêté[1750]. Ce même arrêté établit en outre que les projets dont le coût est inférieur à cent millions de francs CFP (un peu plus de huit cent quarante mille euros) sont exonérés de l'exigence d'une étude d'impact, au profit d'une notice qui ne comporte non seulement pas de résumé non technique ni d'analyse des méthode utilisées pour évaluer les effet du projet sur l'environnement, mais pas non plus d'analyse de l'état initial du site et de son environnement.

1521. On constate donc une rigueur légale *a priori* bien plus grande pour prévenir les impacts à l'environnement générés par le passage des piétons que pour ceux générés par les concessions pour l'exploitation d'un établissement de cultures marines ou de tourisme... En effet, le passage des piétons peut être restreint, voire exclu, sans autre justificatif qu'une raison de protection de l'environnement qui n'a pas besoin d'être étayée. A l'inverse, l'établissement de cultures marines ou le complexe touristique doivent faire l'objet d'étude ou notice d'impact sur l'environnement qui seront soumis à avis des services administratif et à enquête publique sans que cela ne conditionne en quoi que ce soit la décision de la collectivité concédante.

1522. Entre ces deux postures en matière de restriction des libertés publiques à l'aune de la domanialité publique, les concessions aux fins d'extraction de matériaux et d'établissement de ports emportent à la fois constitution d'un dossier conséquent et exigences de fond quant à la pérennité d'éléments du patrimoine naturel. Ces dernières ont cependant des fondements écologiques plus ou moins apparents.

1523. Ainsi, en son article 69, la loi de pays de 2012 prévoit que les concessions visant à l'établissement d'un port de commerce ou de pêche ou d'un port de plaisance fassent elles aussi l'objet d'une étude ou d'une notice d'impact. Il est prévu par ailleurs que « *L'accueil des navires de plaisance est organisé de manière à s'intégrer aux sites naturels et urbains* »[1751]

[1750] Arrêté n° 2002-1567/GNC du 30 mai 2002 relatif aux études d'impact préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages prévues dans la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.
[1751] Article 63 de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 susmentionnée.

et que « l'*autorité concédante d'un port de plaisance accorde la concession en imposant, s'il y a lieu, la reconstitution d'une surface de plage artificielle ou d'un potentiel aquacole équivalent à ce qui aura été détruit par les travaux de construction*. »[1752] Les restrictions spécifiques environnementales à l'établissement des ports sont donc là encore réduites à leur portion congrue, ne portant que sur la pérennité de paysages et ne faisant aucun cas de la biodiversité côtière. Aucune précaution n'est même exigée *a priori* en ce qui concerne la plage artificielle ou le potentiel aquacole, qui peuvent eux-mêmes générer de multiples désordres écologiques.

1524. Aussi, en son article 55, elle exige que les extractions sur le domaine public maritime soient « *limitées ou interdites lorsqu'elles risquent de compromettre directement ou indirectement l'intégrité des plages, dunes littorales, falaises, marais, vasières, zones d'herbiers, frayères, mangroves, récifs, gisements naturels de coquillages vivants et exploitations de cultures marines.* » Elle en soumet d'ailleurs l'autorisation à la production d'une étude ou d'une notice. C'est là la seule considération pour la protection de la biodiversité de tout le texte de loi.

1525. Cette loi du pays marque une perception du développement local basé sur la théorie désormais obsolète de la soutenabilité faible, selon laquelle le capital global laissé à la génération suivante doit être quantitativement égal à celui reçu de la précédente en substituant indifféremment le capital naturel au capital technique ou humain. On sait cependant, dorénavant, que « *ce raisonnement souffre plusieurs limites. En premier lieu, la nature ne se réduit pas à un stock de ressources, elle nous fournit des services écologiques dont certains ne sont pas substituables : ni le travail des hommes, ni la technique ne sauraient se substituer à la photosynthèse. [En outre, il] ne tient pas compte des effets involontaires et hautement dommageables de nos techniques*. » [1753]

1526. Dans la perspective de durabilité du développement local, il serait bénéfique que les lois du pays relatives à la domanialité publique affichent plus grande exigence en matière de conservation du patrimoine naturel. Cela serait cohérent avec la raison d'être du domaine public, qui est de le maintenir au bénéfice de chacun.

1527. En particulier, il serait heureux qu'y soit désormais intégrées des dispositions appelant à une réelle pondération des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Ainsi, il pourrait être opportun de se souvenir de la proposition d'amendement rejetée en 2001, selon laquelle, sauf motif d'intérêt général strictement entendu, il ne saurait être « *porté atteinte à l'état naturel du domaine public maritime [, terrestre ou fluvial], notamment par [défrichement,] endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement* »[1754].

b - Dans les arrêtés pris en application des lois du pays

1528. On peut déplorer que

> *« alors qu'au niveau national, [la délivrance d'autorisations constitutives de droits réels] est réservée au domaine public artificiel de l'Etat, la loi du pays étend[e] ce régime à la zone des pas géométriques, au rivage et au sol des eaux intérieures,*

[1752] Article 66 de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 susmentionnée.
[1753] Dominique BOURG et Kenny WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Seuil, La république des Idées, 2010, p.37.
[1754] Compte rendu intégral des débats de la deuxième séance du 20 décembre 2001, JONC n° 24C (C.-R.) du 30 décembre 2002, p. 2041.

c'est-à-dire au domaine public naturel. Cette innovation a été conçue pour permettre la réalisation sur le domaine public maritime de projets immobiliers en défiscalisation. En effet, pour obtenir un agrément, la société qui sollicite le régime fiscal doit exciper d'un titre de propriété ou d'un droit réel cessible. » [1755]

1529. Néanmoins, l'exigence de bonne conservation du patrimoine naturel hébergé sur ces périmètres pourrait, le temps faisant apparaitre chaque jour plus violemment sa nécessité, être traduite dans les autorisations d'occupation accordées par chaque collectivité propriétaire de domaine public naturel qu'il soit marin, terrestre ou fluvial.

1530. Désormais, dans ses arrêtés d'autorisation d'occupation du domaine public fluvial, la Nouvelle-Calédonie impose des prescriptions techniques complémentaires, à visée environnementale. En effet, les services de la Nouvelle-Calédonie considèrent que la protection des cours d'eau, du fait de la répartition actuelle des compétences dans le domaine de l'eau, échappe aux dispositions mises en place par les provinces dans leurs Codes de l'environnement. Ils s'attachent donc à pallier ce défaut de protection de l'eau douce au travers des prescriptions dont ils assortissent leurs autorisations. L'ensemble des prescriptions n'est pas accessible, puisque les arrêtés renvoient aux plans et données techniques figurant dans le dossier de demande d'autorisation sans que celui-ci ne soit intégralement annexé à la décision. *A minima*, cependant, pour certains ouvrages de franchissement à usage restreint, sont prévenues les pollutions par le passage de véhicules souillés et par les extractions dans le lit mineur[1756]. Parfois, sont même interdits les travaux hors période d'étiage et le stockage d'hydrocarbures sur les berges. D'autres exigent la mise en place de bassins de décantation et la détention des kits anti-pollutions ainsi que la formation à leur usage[1757]. Le cas échéant, il est aussi proscrit de causer tout impact sur la végétation[1758]. En outre, de plus en plus souvent, il est prévu que le permissionnaire prenne « *toutes les précautions nécessaires pour réduire au minimum les impacts des travaux sur le milieu* » et que « *Les débris provenant des travaux [soient] retirés puis placés sur un site approprié. Ils ne doivent pas être entraînés dans le cours d'eau.* » [1759]

1531. En ce qui concerne le domaine public maritime, les usages varient d'une province à l'autre. Ces dernières années, ils sont de plus en plus détaillés et systématiques en matière de prescriptions environnementales.

Certaines autorisations sont minimalistes dans leur contenu. Elles peuvent prévoir que « *Les conditions de ces occupations seront fixées par un acte particulier dont les termes seront convenus avec le bénéficiaire, et qui sera enregistré et transcrit à la conservation des*

[1755] Carine DAVID, « Domanialité publique maritime et usages coutumiers en Nouvelle-Calédonie », *op.cit.*.

[1756] Par exemple, l'arrêté n° 2019-6744/GNC-Pr du 13 juin 2019 autorisant la société Nickel Mining Company à occuper le domaine public fluvial de la Nouvelle-Calédonie en vue de l'aménagement d'un passage à gué sur la rivière Wâyo Wia, sur la commune de Kouaoua.

[1757] Par exemple, l'arrêté n° 2019-6294/GNC-Pr du 29 mai 2019 autorisant la direction de l'équipement de la province Sud à occuper le domaine public fluvial de la Nouvelle-Calédonie par un mur de soutènement renforçant la protection du pont «Brinon » dans la rivière Fonwhary, commune de Sarraméa.

[1758] Par exemple, l'arrêté n° 2018-18020/GNC-Pr du 19 novembre 2018 autorisant la SAS A2EP Géosolutions à occuper le domaine public fluvial de la Nouvelle-Calédonie en vue de la réalisation de sondages géotechniques dans le lit de la rivière Tontouta sur la commune de Boulouparis.

[1759] Par exemple, tous les arrêtés mentionnés précédemment.

hypothèques de Nouméa »[1760] ou que « *les conditions d'occupation des parcelles concédées seront fixées par un acte particulier, conformément aux textes domaniaux en vigueur.* »[1761] La sécurité juridique de conditions ainsi imposées est pour le moins douteuse.

D'autres autorisations établissent que « *Toute dégradation du site et de ses abords terrestres et marins est interdite et le bénéficiaire peut être tenu pour responsable des dégâts causés par ses clients. Aucun bois ne peut être abattu, aucune extraction de sable ou autre matériau ne peut être effectuée sans autorisation préalable […]. Le bénéficiaire doit veiller au respect de la flore existante* »[1762] ou que « *Toute dégradation du site et de ses abords terrestres et marins est interdite et il doit être veillé au respect de la faune et flore existantes.* »[1763]

1532. Dans un souci de bonne conservation du domaine public naturel, les prescriptions environnementales des arrêtés d'autorisations domaniales doivent être particulièrement soignées. Certaines gagneraient probablement à être systématisées. Cela contribuerait à promouvoir des bonnes pratiques tant en ce qui concerne les travaux que les exploitations de parcelles domaniales naturelles. Ceci rejoint les appels renouvelés du Conseil d'Etat à considérer la nécessité de « *respecter la décision du Conseil constitutionnel n° 94-346 du 21 juillet 1994 selon laquelle, d'une part, le domaine public ne peut être durablement grevé de droits réels sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auquel il est affecté et, d'autre part, que toute autorisation d'occupation du domaine public doit être entendue comme excluant l'autorisation d'activités qui ne seraient pas compatibles avec l'affectation du domaine public concerné.* » [1764]

1533. Puisque, en l'état actuel du droit domanial, les octrois de droits réels sur des parcelles de domaine public naturel sont possibles, la plus grande vigilance est de rigueur de la part des collectivités pour n'établir que des autorisations domaniales garantissant la conservation du patrimoine naturel.

1534. De façon générale, plusieurs pistes existent pour améliorer la prise en compte de la dimension naturelle du domaine public et la contribution du droit domanial à la pérennité de notre patrimoine naturel, tant au niveau de l'encadrement législatif de la domanialité que, au cas par cas, des prescriptions dont sont assorties les autorisations délivrées.

1535. Il est important de s'assurer aussi que les sanctions prévues permettent de dissuader les atteintes au domaine public naturel ou, à défaut, d'en obtenir réparation de façon optimale.

[1760] Arrêté n° 2015-377/PR du 12 novembre 2015 portant autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime sur la commune de Lifou au profit de la SASGYGADEIX.

[1761] Arrêté n° 2015-147/PN du 7 avril 2015 relatif à l'occupation du domaine public maritime pour la mise en place d'une ferme de production de microalgues, sise presqu'île de Foué, commune Koné

[1762] Arrêté n° 3917-2018/ARR/ARR/DFA du 31 octobre 2018 autorisant l'occupation temporaire d'une parcelle dépendant du domaine public maritime provincial, sise commune de Bourail, au profit de Mme Corinne Moreno, dans le cadre de l'exploitation d'une crêperie.

[1763] Arrêté n° 1483-2019/ARR/DFA du 6 juin 2019 autorisant l'occupation de dépendances du domaine public maritime sises commune de Thio afin d'implanter une ligne électrique pour l'électrification des habitations sises entre les tribus de Saint Philippe II et de Saint Gabriel.

[1764] CE, 15 novembre 2001 *Loi du pays sur le domaine public de la Nouvelle-Calédonie,* Avis n°366.761 et CE, 19 septembre 2006, *Loi du pays relative aux occupations constitutives de droits réels sur le domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et de leurs établissements publics*, Avis n°373598.

B - Les sanctions possibles en matière d'atteinte au domaine public naturel

1536. La loi organique attribue à la Nouvelle-Calédonie la compétence d'encadrer légalement le droit domanial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, qui inclut aussi celui de leurs groupements et de leurs établissements publics. Ce droit est homogène, à part les spécificités du domaine public maritime, quel que soit le propriétaire du domaine considéré. Il n'y a donc pas lieu de préciser comme en droit national que des atteintes à l'intégrité et à la conservation de domaines publics « originaux » relèvent de la contravention de grande voirie[1765].

1537. De façon générale, en droit national, « *Le recours aux contraventions de grande voirie permet de protéger des domaines publics spécifiques tels que le domaine public maritime naturel et le domaine public fluvial naturel. A ce titre, il participe à la protection de l'environnement naturel.* »[1766] C'est d'autant plus vrai localement que les parcelles terrestres à l'état naturel relevant de la domanialité publique ne bénéficient pas de statut comparable à celui des forêts domaniales en droit national.

1538. Les personnes publiques peuvent donc compter sur le caractère dissuasif des sanctions prévues pour le non-respect des règles domaniales applicables notamment à leur domaine public naturel pour en assurer la conservation (1). Faute de ce respect, outre les amendes encourues, elles peuvent aussi obtenir la réparation des dommages causés (2).

1 - L'amende, pour prévenir et punir le dommage au domaine public naturel

1539. Comme évoqué au chapitre précédent, seule la Nouvelle-Calédonie est *a priori* compétente pour établir des contraventions de grande voirie, infractions caractérisées par le non-respect des dispositions de son ressort en matière de domanialité publique.

Néanmoins, des provinces s'en font l'écho dans leurs Codes de l'environnement. La province Sud a explicité le fait que « *Toute atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public maritime inclus dans le périmètre d'une aire protégée, ou de nature à compromettre son usage, constitue une contravention de grande voirie constatée, réprimée et poursuivie conformément aux dispositions de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.* »[1767]

De son côté, la province Nord a décidé que « *Tout fait matériel pouvant compromettre la conservation d'un immeuble, site ou objet classé ou inscrit, ou nuire à l'usage auquel l'immeuble, le site ou l'objet est destiné, constitue une contravention de grande voirie, constatée, réprimée et poursuivie par la voie administrative. Les contraventions de grande voirie sont passibles d'une amende d'un montant maximal de 180.000 francs CFP.* »[1768] Il est entendu, cependant, que seuls les biens relevant de son propre domaine public sont concernés.

1540. Le Conseil d'Etat a souligné qu'il convenait « *de veiller, pour le respect des dispositions de l'article 86 de la loi organique du 19 mars 1999, à ce que le montant maximal des amendes susceptibles d'être infligées aux contrevenants n'excède pas celui prévu pour*

[1765] Par exemple, les articles L322-10-4 et L331-19-1 du Code de l'environnement national quant au domaine public relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou bien dans le périmètre d'un parc national, ou de nature à compromettre son usage.
[1766] Agathe VAN LANG, « Droit répressif de l'environnement », *op.cit.*, p.38.
[1767] Article 216-12 du Code de l'environnement de la province Sud.
[1768] Article 225-2 du Code de l'environnement de la province Nord.

des contraventions de grande voirie par les lois de la République. Or l'article L. 2132-26 du Code général de la propriété des personnes publiques renvoie sur ce point à l'article 131-13 du Code pénal, lequel retient un montant de 1 500 euros. »[1769]

Les contraventions de grande voirie prévues dans le Code de l'environnement national ne dépassent pas ce montant. Il est donc acté, en l'état actuel du droit national, que les contraventions de grande voirie prononcées pour des atteintes à la conservation du domaine public naturel ne peuvent pas dépasser 178 500 francs CFP.

1541. Or, le Code général de la propriété des personnes publiques prévoit que le montant de l'amende encourue en droit national puisse relever de la loi, et donc dépasser ce montant contraventionnel maximal, du ressort du règlement[1770]. Cette disposition figure aussi dans le droit domanial local[1771]. Elle n'est cependant pas exploitable en matière de domanialité publique naturelle, faute de miroir en droit national.

La circonstance est frustrante. Elle pourrait être différente si les modifications de la loi organique envisagées au chapitre précédent et reportées à l'annexe 2.2 devenaient réalité, ou si le droit domanial national prévoyait des amendes spécifiques pour les atteintes à la conservation du domaine public naturel[1772].

1542. C'est donc le montant de 178 000 francs qui est retenu par la loi du pays de 2001[1773] pour le domaine maritime – artificiel ou naturel - conformément à la loi organique. Ce montant apparait aussi dans la loi du pays de 2012, comme montant des contraventions de grande voirie par défaut.

1543. Bien que contraventionnelle, aucune jurisprudence à ce jour n'envisage que cette amende puisse être multipliée autant de fois qu'une unité de surface de domaine public naturel est dégradée : l'atteinte au domaine public ne se mesure pas en mètres carrés. Néanmoins, le principe de la confusion des peines « *n'est pas retenu pour la contravention de grande voirie. En cas de pluralité de contraventions, le contrevenant encourt, sauf texte*

[1769] CE, Section de l'administration, 17 juillet 2012, *Projet de loi du pays fixant les règles générales du domaine public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics*, Avis n°386832.

[1770] Article L2132-2 du Code général de la propriété des personnes publiques. Notamment, le Code des transports national prévoit un panel plus large d'amendes sanctionnant des contraventions de grande voirie : 3 750 € (environ 445 000 francs CFP) pour tout dommage causé à une installation de signalisation maritime ou d'aide à la navigation située en dehors des limites administratives d'un port et jusqu'à la limite des eaux sous juridiction française.

[1771] Article 22 de la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012 : « *Sous réserve de textes spéciaux édictant des amendes d'un montant plus élevé, l'amende prononcée pour les contraventions de grande voirie ne peut excéder le montant de 178.000 francs CFP. Dans tous les textes qui prévoient des peines d'amendes d'un montant inférieur ou ne fixent pas le montant de ces peines, le montant maximum des amendes encourues est de 178.000 francs CFP. Dans tous les textes qui ne prévoient pas d'amende, il est institué une peine d'amende dont le montant maximum est de 178.000 francs CFP*. »

[1772] La loi n°2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement modifiant l'article L334-7 du Code de l'environnement national maintient que les amendes encourues pour les atteintes au domaine public maritime dans les parcs naturels (tout comme pour les réserves naturelles en vertu de l'article L332-22-1 de ce même Code) soit celle prévue pour les contraventions de la cinquième classe.

[1773] Article 76 de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002.

contraire, autant d'amendes que d'infractions (CE 29 juin 1938, Lignori, Rec. CE, table, p. 1262, pour deux dépôts de sable successifs sur une même partie du quai d'un port ; CE 27 févr. 1935, Micheu, Rec. CE, p. 267, pour les rétablissements successifs d'une passerelle sur un canal malgré le retrait de l'autorisation ; CE 27 févr. 1918, Cie l'Union Normande, Rec. CE, p. 200, pour un chaland dépassant un tirant d'eau autorisé et endommageant un pont ; V. aussi, en l'absence d'infractions distinctes, CE 29 janv. 1988, Entreprise Socco, Rec. CE, table, p. 781). »[1774]

1544. En outre, il est prévu en métropole que « *Les contraventions définies par les textes [qui ont pour objet, pour les dépendances du domaine public n'appartenant pas à la voirie routière, la protection soit de l'intégrité ou de l'utilisation de ce domaine public, soit d'une servitude administrative], qui sanctionnent les occupants sans titre d'une dépendance du domaine public, se commettent chaque journée et peuvent donner lieu au prononcé d'une amende pour chaque jour où l'occupation est constatée, lorsque cette occupation sans titre compromet l'accès à cette dépendance, son exploitation ou sa sécurité*. »[1775]

Une mention comparable apparait aussi dans la loi du pays de 2012[1776]. Elle pourrait aussi utilement être prévue dans celle de 2002 spécifique au domaine public maritime, en particulier pour ce qui touche le domaine public maritime naturel.

1545. En effet, le montant encouru à ce jour n'est absolument pas rédhibitoire pour certains opérateurs économiques, notamment touristiques ou immobiliers, gourmands d'ensorcelantes plages désertes. Il semble évident que, nonobstant l'éthique, c'est davantage la nécessité de disposer d'un dossier régulier pour solliciter une défiscalisation que l'hypothétique menace de cette amende qui stimule les dépôts de demande d'autorisation d'occupation de parcelles de domaine public maritime.

La sévérité de la loi du pays en matière d'amendes constitutives de contraventions de grande voirie est d'autant plus pertinente que le Conseil d'Etat considère désormais que « *le juge, qui est le seul à les prononcer, peut toutefois, dans le cadre de ce contentieux répressif, moduler leur montant dans la limite du plafond prévu par la loi et du plancher que constitue le montant de la sanction directement inférieure, pour tenir compte de la gravité de la faute commise, laquelle est appréciée au regard de la nature du manquement et de ses conséquences.* »[1777]

[1774] Gilles BACHELIER, « Voirie: contraventions de grande voirie - Définition et régime juridique », in *Répertoire du contentieux administratif,* Dalloz, juin 2014, https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/CONT/RUB000097/2006-09/PLAN025&ctxt=0_YSR0MT1jb250cmF2ZW50aW9uIGRlIGdyYW5kZSB2b2lyaWUgY3VtdWwgcMOpbmFswqd4JHNmPXNpbXBsZS1zZWFyY2g=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=.

[1775] Article L2132-27 du Code général de la propriété des personnes publiques.

[1776] Article 3 de la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012 : « *Les contraventions qui sanctionnent les occupants sans titre d'une dépendance du domaine public, se commettent chaque journée et peuvent donner lieu au prononcé d'une amende pour chaque jour où l'occupation est constatée, lorsque cette occupation sans titre compromet l'accès à cette dépendance, son exploitation ou sa sécurité*. »

[1777] CE, 8/ 3chambres réunies, 25 juillet 2017, Req. n°392578.

1546. Il est important de garder aussi en tête que les occupations de domaine public maritime peuvent être difficilement sanctionnables dans certains cas. En particulier, lorsque les occupants sans titre élisent domicile sur des parcelles domaniales faute de pouvoir se loger ailleurs, l'expulsion comme la sanction sont compliqués à envisager. L'objectif de préservation du patrimoine naturel se retrouve naturellement en balance avec d'autres enjeux humains.

1547. La fonction à la fois dissuasive et rétributive de l'amende contraventionnelle de grande voirie est donc parfois difficile à assumer.

1548. Sans que cela ne facilite l'atteinte de ces objectifs de dissuasion ou de rétribution, le droit national prévoit que la contravention de grande voirie, y compris en matière de protection du patrimoine naturel, puisse être cumulable avec les sanctions pénales éventuellement encourues. Cette règle a été posée en premier lieu par le juge[1778]. Elle est aussi prévue désormais dans des lois nationales[1779]. Ce cumul relève cependant de la procédure pénale et de la procédure administrative contentieuse. Conformément à l'article 21 de la loi organique, l'Etat peut seul en décider : les textes locaux ne peuvent le prévoir.

Si cette possibilité de cumul est absente de toute disposition législative applicable localement en matière de domanialité, elle s'impose donc en Nouvelle-Calédonie en tant que principe jurisprudentiel.

1549. S'il a bien peu d'intérêt en ce qui concerne les condamnations pécuniaires, qui sont en outre plafonnées au montant de l'amende la plus élevée[1780], l'intérêt du cumul consiste ici en la possibilité d'exiger réparation du domaine public naturel auquel il a été porté atteinte.

2 - La réparation du dommage causé au domaine public naturel

1550. Les contraventions de grande voirie sont constituées de « *toute abstention ou tout agissement sanctionné par un texte spécial, qui viole l'obligation de respecter l'intégrité matérielle ou l'affectation du domaine public. […] La remise en état n'est donc pas toujours consécutive à un manquement à la police domaniale, elle peut également exister du seul fait du dommage constaté, en dehors de toute considération disciplinaire, dès lors que la réalisation du dommage a été « incriminée ».* »[1781]

1551. En matière de remise en état du domaine public naturel, le préalable reste que le contrevenant puisse se voir enjoindre d'évacuer sans délai la dépendance, que l'administration le prévoie ou non dans ses conclusions, sous peine d'astreinte. C'est le cas localement, comme en droit national. La Cour Administrative d'Appel de Paris a d'ailleurs

---

[1778] Cass.crim, 4 novembre 1971, *n° 66-90.620* : Les « *infractions de grande voirie […] ressortissent à la compétence exclusive des juridictions administratives, sous la seule réserve des sanctions que les tribunaux répressifs pourraient être légalement appelés à prononcer de leur côté si les faits constates contrevenaient en même temps, soit à des règlements ayant pour objet d'assurer le bon ordre, la sureté, la sécurité et la salubrité publiques, soit à toute autre disposition pénale relevant de la compétence exclusive desdits tribunaux* ».

[1779] Comme l'envisage l'article L2132-28 du Code général de la propriété des personnes publiques.

[1780] Ce point est un corollaire du respect du principe jurisprudentiel de proportionnalité, rappelé par exemple dans la décision du Conseil constitutionnel du 27 septembre 2013 n° 2013-341-QPC : « *le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* ».

[1781] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.582.

souligné dans une affaire intéressant la Nouvelle-Calédonie que « *lorsqu'il qualifie de contravention de grande voirie des faits d'occupation irrégulière d'une dépendance du domaine public, il appartient au juge administratif, saisi d'un procès-verbal accompagné ou non de conclusions de l'administration tendant à l'évacuation de cette dépendance, d'enjoindre au contrevenant de libérer sans délai le domaine public et, s'il l'estime nécessaire et au besoin d'office, de prononcer une astreinte* »[1782].

1552. Outre l'évacuation, qui permet le cas échéant d'empêcher l'accroissement du dommage au domaine public naturel, « *la contravention de grande voirie permet de condamner le contrevenant à la fois au paiement d'une amende, ce qui correspond à l'aspect répressif de la sanction, lié à l'action publique, et à réparer l'atteinte portée au domaine public. Cette obligation présente un caractère restitutif, représentatif de l'action domaniale. A la différence de l'amende, qui suit le régime des amendes de police, elle est imprescriptible et ne peut être amnistiée. Cela entraine que la remise en état des dépendances dégradées peut être ordonnée à tout moment [CE 6 mars 2002, Triboulet et Brosset, REC. P.76], et qu'il n'est pas possible de transiger avec le contrevenant. En outre, le juge administratif se saisit d'office de l'action en réparation au cas où le préfet n'aurait pas déposé de conclusions en ce sens, ce qui permet de surmonter l'inertie éventuelle de l'administration (CE 2 novembre 1956, Min. des travaux publics c/ Cne de Poizat, Rec.p.413 ; CE 23 décembre 2010, ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durables c/ Cne de Fréjus, Rec.258, AJDA 2011 p.730 : l'article L2132-3 ne permet toutefois pas au juge administratif d'ordonner la démolition d'un ouvrage public implanté irrégulièrement, car seul le préfet a compétence pour prendre une telle décision après avoir vérifié, au regard de la balance des intérêts en présence, si la destruction de l'ouvrage ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général). L'action domaniale se résout par la réparation en nature du dommage causé au domaine public, qui peut revêtir diverses formes : cessation de l'activité dommageable, réparation en nature elle que la remise en état des espaces dégradés…* »[1783]

1553. Il n'en est pas autrement en Nouvelle-Calédonie, où les articles 77 de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 et 24 de la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012 prévoient que, « *indépendamment des amendes qui pourraient leur être infligées, les contrevenants peuvent être condamnés à réparer le dommage et à remettre les lieux en état.* »

1554. Toute atteinte au domaine public naturel est donc susceptible de faire l'objet d'une condamnation de son auteur à la « réparer » et à le « remettre en état » et ce quand bien même les conclusions de la collectivité propriétaire ne le prévoiraient pas. Aucune possibilité de prescription ni d'amnistie n'est prévue. Cette possibilité est très appréciable en matière de conservation du patrimoine naturel relevant de la domanialité.

S'agissant de domaine public naturel, c'est un défi que d'envisager une remise en état. La collectivité propriétaire peut néanmoins compter sur l'enlèvement des sources de pollution ou de ce qui empêche l'écosystème naturel de se développer et sur la mise en œuvre de mesures qui permettront, à terme, la reconquête du milieu par son écosystème naturel.

[1782] CAA de Paris, 1ère chambre, 15 décembre 2016, Req. n°15PA03641.
[1783] Agathe VAN LANG, « Droit répressif de l'environnement », *op.cit.*, p.39.

Ainsi, une province a pu poursuivre le propriétaire d'un navire non dépollué et non évacué après son naufrage dans les eaux provinciales, alors même qu'aucune infraction pénale n'était caractérisée[1784].

1555. Cette possibilité de prescrire la réparation par le biais du droit domanial a aussi pour avantage que cette prescription puisse être assortie, conformément au Code de justice administrative, d'astreinte et, à défaut, d'exécution d'office.

1556. Enfin, la jurisprudence a aussi établi que « *la mise en œuvre d'une procédure pour contravention de grande voirie n'interdit pas à l'autorité domaniale de saisir le juge administratif des référés et ne prive pas ce dernier des pouvoirs qu'il tient des dispositions précitées de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative et qui lui permettent de prononcer toute mesure utile et justifiée par l'urgence sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* »[1785].

La perspective de remise en état des lieux suite à l'établissement d'une contravention de grande voirie peut donc être doublée par le recours à l'article L. 521-3 du Code de justice administrative selon lequel « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

1557. Le droit domanial local pourrait utilement reprendre les précisions apportées en droit national[1786] sur la possibilité d'exiger réparation des dommages causés par certains faits de pollutions portant atteinte au domaine public maritime. Ceci serait particulièrement opportun, en absence de qualification locale des délits auxquelles il est fait référence en droit national- rejet de substance polluante des navires[1787], pollution due aux opérations d'exploration ou d'exploitation du fond de la mer ou de son sous-sol[1788], pollution par les opérations d'immersion[1789] et pollution par les opérations d'incinération[1790].

La question de l'acceptabilité de la création de contraventions de grande voirie locales correspondantes à des contraventions ou délits classiques en droit national, et de leur adossement à des amendes au maximum égales à celles prévues en droit national reste cependant posée.

1558. Un arsenal juridique propre à encadrer les usages des parcelles « naturelles » du domaine public contribuerait néanmoins à en pérenniser les services écosystémiques et, plus largement, à maintenir le patrimoine naturel local.

[1784] TANC, 27 février 2018, Req. n°1700367.

[1785] CE 8/3 SSR, 26 juin 2002, Req. n°231807.

[1786] Article L2132-29 du Code général de la propriété des personnes publiques : « *Est poursuivie comme en matière de contraventions de grande voirie la réparation des dommages causés au domaine public dans les cas mentionnés par les dispositions des articles L. 218-31, L. 218-38, L. 218-47 et L. 218-62 du Code de l'environnement.* »

[1787] Article L218-31 du Code national de l'environnement.

[1788] Article L218-38 du Code national de l'environnement.

[1789] Article L218-47 du Code national de l'environnement.

[1790] Article L218-62 du Code national de l'environnement.

Conclusion du chapitre

1559. La nécessité d'adosser les infractions locales spécifiques à des sanctions adaptées pour assurer la pérennité du patrimoine naturel néo-calédonien est indissociable de l'aspiration à élaborer un corpus juridique propre, original. Il serait pour autant trop ambitieux de chercher à disposer de sanctions inédites en droit français. Le juste équilibre entre un droit de l'environnement approprié au contexte néo-calédonien et la protection des droits et libertés fondamentaux sur tout le territoire de la République doit être préservé.

1560. En l'occurrence, il n'apparait donc pas opportun que puissent être créées des sanctions locales originales en droit français. Leurs avantages seraient bien hypothétiques et le panel offert par le droit national est déjà très large. L'étoffer aurait pour principal effet de susciter de multiples questions de constitutionnalité par rapport aux principes d'égalité, de proportionnalité et de nécessité des peines. Se questionner sur l'appropriation par les magistrats affectés en Nouvelle-Calédonie de sanctions dont ils ne sont pas familiers et sur les écueils matériels à leur mise en œuvre appellerait une litanie d'arguments défavorables.

1561. Par contre, en premier lieu, des infractions locales dépourvues de miroir en droit national devraient pouvoir être assorties de sanctions pénales. En second lieu, les infractions établies localement devraient toutes pouvoir être assorties de peines puisées dans l'ensemble des sanctions pénales existantes en droit de l'environnement national et non pas calquées sur la sanction d'une hypothétique infraction de même nature.

1562. Un large panel de sanctions de diverses natures - pénales, administratives ou contraventions de grande voirie - et remplissant diverses fonctions - rétributive, réparatrice, préventive ou socio-pédagogique - serait susceptible de contribuer de façon très significative à l'effectivité de normes juridiques ayant trait à la pérennité du patrimoine naturel hébergé.

1563. Il serait notamment approprié que la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie évolue de sorte à ce que les sanctions pénales, les plus porteuses de symbolique, puissent être édictées sans exigence de singer des infractions de droit national ni de rester strictement cantonnés aux peines prévues dans la loi nationale.

1564. Il serait aussi cohérent que les provinces et la Nouvelle-Calédonie structurent réellement leur(s) droit(s) répressif(s) environnemental (aux) en consacrant notamment le rôle des sanctions administratives dans une matière aussi technique que peut l'être le droit de l'environnement. Le domaine public naturel pourrait lui aussi faire l'objet de considérations plus spécifiques, et plus protectrices.

1565. Reste néanmoins à envisager la mise en œuvre concrète des sanctions envisagées par les collectivités locales. Ces dernières ne considèrent pas toujours cette mission comme de leur ressort, alors même qu'elles ont un rôle considérable à y jouer.

Chapitre 2 - **Le suivi du respect des dispositions environnementales locales par la Nouvelle-Calédonie et les provinces**

1566. Une fois les dispositions pertinentes adoptées dans le respect du principe de participation du public et étayées de sanctions *ad hoc*, leur effectivité peut être encore améliorée par la qualité de la réaction de l'autorité publique en cas d'infraction. En effet,

> « *L'efficacité de la dissuasion tient en effet moins à un quantum élevé de la peine qu'à la certitude et à la rapidité du châtiment. La dissuasion découle […] beaucoup plus du fonctionnement régulier du système que de l'application sporadique de sentences exemplaires.* »[1791]

1567. La procédure pénale applicable à la recherche des infractions environnementales locales est donc, elle aussi, un pan important de l'effectivité du droit de l'environnement. Elle est exclusivement du ressort de l'Etat[1792]. Néanmoins, une certaine marge d'action est attribuée aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie en tant qu'employeur d'agents de constatation des infractions aux dispositions qu'elles édictent, y compris en matière environnementale. En effet, depuis 2001[1793], les dispositions du Code de procédure pénale relatives à la police judiciaire en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie prévoient que « *Les agents assermentés des territoires et, en Nouvelle-Calédonie, des provinces, peuvent constater par procès-verbal des infractions aux réglementations édictées par les territoires ou, en Nouvelle-Calédonie, les provinces, lorsqu'ils appartiennent à une administration chargée de contrôler la mise en œuvre de ces réglementations. Ces agents sont commissionnés par l'autorité administrative compétente après qu'ils ont été agréés par le procureur de la République. Ils prêtent serment devant le tribunal de première instance.* »

1568. Ces agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces n'ont aucun autre rôle que le simple constat. Leur place dans la chaîne pénale est néanmoins cruciale, en tant que spécialistes à la fois du patrimoine naturel local et des dispositions environnementales locales. Leurs employeurs n'ont, pourtant, aucune marge quant à ces pouvoirs, qui relèvent de la procédure pénale et donc de l'Etat.

1569. Chaque collectivité néo-calédonienne auteur de dispositions environnementales locales doit cependant s'appuyer sur les services de l'Etat - police judiciaire, tribunaux de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif - pour assumer les différents paliers de la chaîne pénale initiée par le constat de leurs agents. *In fine*, il est du ressort des magistrats de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif que de prononcer les sanctions pénales - classiques ou contraventions de grande voirie- des infractions aux dispositions locales[1794].

1570. A l'inverse, en ce qui concerne les sanctions administratives, elles sont du ressort de l'administration auteur des dispositions incriminant l'infraction et ne sont soumises au juge

---

[1791] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p.358.

[1792] Conformément au point 2° du I de l'article 21 de la loi organique susmentionnée.

[1793] Loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 - art. 75 (V) JORF 13 juillet 2001, modifiant notamment le point II de l'article 809 du Code de procédure pénale.

[1794] Celles qui sont passibles de sanctions pénales classiques relèvent des tribunaux judiciaires. Les contraventions de grande voirie sont pour leur part prononcées par le juge administratif sur la base du constat et des conclusions produites par la collectivité propriétaire de la dépendance considérée.

administratif qu'en cas de contestation. Chaque collectivité est donc alors elle-même à-même de contrôler le respect de leurs dispositions et de prononcer d'éventuelles sanctions administratives. Cette compétence leur permet de devenir les actrices de premier plan de l'effectivité des normes juridiques qu'elles adoptent.

1571. Il n'est d'ailleurs pas exclu que le juge administratif puisse considérer qu'il soit indispensable au maintien de d'ordre public qu'une province ou que la Nouvelle-Calédonie prenne les mesures propres à faire cesser un préjudice causé par une infraction à des dispositions environnementales, notamment en matière de déchets et d'installations classées, et indemnise les victimes impactées du fait de son éventuelle carence[1795].

1572. Il est donc opportun de clarifier le contexte actuel dans lequel les collectivités locales contribuent au contrôle du respect de leurs dispositions environnementales (section 1). Il pourrait également être utile de déterminer les conditions dans lesquelles elles peuvent prononcer les sanctions administratives et de chercher à établir comment il pourrait y être procédé plus efficacement, notamment par le biais d'une entité tierce : autorité administrative indépendante environnementale ou établissement public (section 2).

1573. Faute de données accessibles et homogènes quant aux procédures internes éventuellement en vigueur dans les diverses collectivités, aux procès-verbaux dressés en matière environnementale et aux suites qui y sont données, ce panorama reste très théorique.

Section 1 - **Les contributions des différents acteurs du contrôle du respect des dispositions environnementales locales**

1574. Les procès-verbaux de constatation d'infraction aux dispositions environnementales locales peuvent être dressés concurremment par les agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie et des provinces pour les textes de ces collectivités ou par des officiers et agents

[1795] Le Conseil d'Etat considère en effet qu'il s'agit d'une obligation juridique que « *d'agir pour prévenir les atteintes à l'ordre public sur le terrain de la légalité (CE, 23 oct. 1959, req. n° 40922, Doublet : Lebon, p. 540) [et a reconnu] la récente possibilité pour un citoyen qui se verrait victime de la carence fautive de l'administration d'obtenir la réparation des préjudices qui en découle, et de l'enjoindre à prendre les mesures de façon à les faire cesser (A. Perrin, Le renforcement de l'obligation d'agir des autorités de police : AJDA 2015, p. 2278).[…] Cette évolution s'inscrit dans la logique qui a guidé l'élaboration du droit administratif contemporain, c'est-à-dire plus précisément, celle du passage de l'État légal à l'État de droit qui a conduit à un recul de l'arbitraire administratif. […] Le contrôle restreint est reconnu comme insuffisant [en ce qui concerne l'effectivité d'une police administrative environnementale]. Le juge ne devra donc plus seulement contrôler la compétence de l'auteur de l'acte, l'exactitude matérielle des faits, l'erreur de droit, et l'erreur manifeste d'appréciation comme on peut l'entendre dans le contrôle restreint, mais prendre en compte un rapport de proportionnalité. Qui plus est, la frontière entre ces contrôles n'étant pas précisément délimitable, les possibilités de contrôle offertes au juge n'en sont que plus nombreuses. Il pourra donc à l'avenir censurer toute erreur sur la qualification juridique des faits, la décision devant être en adéquation exacte avec ceux-ci et n'être justifiée juridiquement que par l'existence de circonstances – scrutées à la loupe – qui nécessiteraient l'édiction des mesures de police. Dans un domaine comme le droit de l'environnement, la tâche apparaît colossale et laisse entrevoir l'importante marge de manœuvre dont va bénéficier le juge.* » (Arthur JULLY, « Obligation d'agir - Police des déchets : renforcement du contrôle opéré sur l'obligation d'agir des autorités de police - Lexis 360® », *Revue de Droit Administratif*, janvier 2018, http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-543760_0KTK.)

de police judiciaire ainsi que par les agents de police municipale. Ces officiers et agents disposent en outre d'autres compétences prévues dans le Code de procédure pénale.

1575. La loi organique ne précise pas d'articulation particulière entre les missions de police judiciaires assurées par les agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces et par les autres agents à l'œuvre en matière judiciaire. Les données accessibles en la matière ne permettent pas de déterminer le nombre de procès-verbaux dressés pour des infractions portant atteinte au patrimoine naturel local[1796], ni *a fortiori* en distinguant les auteurs de constatations d'infraction. Les éléments présentés ici seront donc purement descriptifs du cadre juridique en vigueur.

1576. Il est simplement postulé que multiplier le nombre d'agents compétents pour initier des poursuites contre les auteurs d'infractions environnementales concourt à limiter leur réalisation. En effet, d'une part la perspective d'un contrôle est susceptible de dissuader la commission des infractions et, d'autre part, le contrôle lui-même incite à leur interruption.

1577. Il est à souligner que, pour contribuer efficacement à l'effectivité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, l'ensemble des agents susceptibles d'intervenir dans cette chaîne pénale devrait disposer de formations adéquates quant aux dispositions environnementales appartenant à leur champ de compétence territoriale et matérielle et à leurs prérogatives et contraintes en matière de procédure pénale et de droit pénal. Ils doivent aussi, parallèlement, satisfaire à certains critères juridiques.

1578. En matière environnementale, une loi nationale pose désormais clairement que « *Outre les officiers et agents de police judiciaire et les agents assermentés et commissionnés à cet effet en Nouvelle-Calédonie, les agents de police municipale sont habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions applicables localement en matière de protection du patrimoine naturel, de pêche et de gestion des ressources halieutiques, ainsi que de prévention et de gestion des déchets, de prévention des nuisances visuelles, dans les limites et selon les modalités fixées par le Code de procédure pénale.* »[1797] Cet article consacre la compétence pénale environnementale locale des officiers et agents de police judiciaire ainsi que des agents municipaux (§1). Il rappelle aussi celle d'autres agents dans la chaine pénale environnementale : les « agents assermentés et commissionnés en Nouvelle-Calédonie ». L'article 809 du Code de procédure pénale fait aussi état d'autres agents susceptibles de contribuer au contrôle du respect des dispositions environnementales locales, et par là à leur effectivité (§2).

§ 1 - Les fonctionnaires en exercice sur l'ensemble du territoire national

1579. Sur l'ensemble du territoire national, les officiers et agents de police judiciaire exercent une compétence générale en matière de recherche et constatation des infractions. Cette compétence concerne aussi, par principe, les infractions aux dispositions environnementales spécifiques à la Nouvelle-Calédonie (A). Parallèlement, les policiers

[1796] Les extractions de données par le NATAFF « environnement » agglomèrent les données liées au vol de bétail, à l'urbanisme, à la pêche, à la chasse… et une extraction des données par NATINF est impossible.

[1797] Article L614-1-1 du Code de l'environnement national, créé par l'article 93 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 **de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.**

municipaux disposent aussi, sur leur territoire, de certaines compétences d'agents de police judiciaire adjoints, notamment pour des dispositions environnementales locales, et les gardes champêtres pourraient s'avérer d'un concours très utile (B).

A - Les officiers et agents de police judiciaire

1580. Il est a priori du ressort de la police judiciaire « *de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte*. »[1798] Les conditions juridiques posées pour l'exercice de leurs missions de police judicaires en matière environnementale par les officiers et agents de police judiciaire sont les mêmes en Nouvelle-Calédonie que sur le reste du territoire de la République Française[1799].

Il est entendu que « *Pour la jurisprudence, tout fonctionnaire de police ou militaire de la gendarmerie a compétence pour constater toute infraction, quelle qu'elle soit, prévue par le Code pénal ou par une « loi spéciale » (par cette expression, il faut entendre, principalement, tout autre Code que les Codes pénal et de procédure pénale)* »[1800]. La « *compétence légale et générale des officiers et agents de police judiciaire* »[1801] est incontestée. Au premier rang de la police judiciaire, ils agissent conformément au Code de procédure pénale ou au Code de la sécurité intérieure sur l'ensemble du territoire national -sauf disposition contraire- et pour l'ensemble des infractions susceptibles d'être commises, qui que soit l'auteur des dispositions en vigueur enfreintes.

En effet, la loi établit que la police judiciaire, dont ils sont la composante centrale, « *est chargée, suivant les distinctions établies au présent titre, de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs* »[1802].

1581. En ce qui concerne les constats aux infractions caractérisées en droit néo-calédonien, cette position est d'ailleurs confortée par diverses tournures employées par la loi nationale. Par exemple, on peut lire, en matière routière, que « *Sans préjudice de la compétence générale des officiers et des agents de police judiciaire, les agents des communes de la Nouvelle-Calédonie chargés de la surveillance de la voie publique ont compétence pour constater par procès-verbal les contraventions prévues par la réglementation applicable localement […].* »[1803].

1582. *Localement, le concours des agents locaux à l'action des officiers et agents de police judiciaire est opportun puisque les dispositions environnementales sont pour l'essentiel locales, et de ce fait a priori méconnues des agents d'Etat affectés ponctuellement en Nouvelle-Calédonie.*

[1798] Article 14 du Code de procédure pénale.

[1799] Exception faite des conditions d'exécution des contrats de droit public des adjoints de sécurité et d'accompagnement dans l'emploi et d'exercice d'activité salariée par les réservistes et réservistes citoyen de la police nationale, conformément aux dispositions de l'article L446-1 du Code de la sécurité intérieure.

[1800] Jacques BUISSON, « Agents de police judiciaire. Agents de police judiciaire adjoints. – Fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire - Lexis 360® », in *JurisClasseur Procédure pénale*, Lexisnexis, 11 mai 2018, http://www.lexis360.fr/document?docid=EN_KEJC-183227_0KSJ.

[1801] Cass. crim, 22 juin 1977*,* Etienne X, *n°76-91.465*.

[1802] Article 14 du Code de procédure pénale.

[1803] Article L. 243-1 du Code national de la route.

Complémentairement, le concours des officiers et agents de police judiciaire est indispensable puisque le pouvoir des agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, en matière environnementale, est cantonné au constat d'infraction. Seuls les officiers et agents de police judiciaire sont habilités localement à étayer une procédure déclenchée par les agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, conformément au deuxième alinéa de l'article 40 du Code de procédure pénale. Ainsi, ils ont le monopole des contrôles d'identité, des saisies, des gardes à vue, des enquêtes ou des auditions.

1583. Ils exercent ces compétences de sorte à caractériser des infractions aux dispositions locales, y compris environnementales, selon la seule procédure pénale qu'ils connaissent, y compris localement :

> « Les officiers et agents de police judiciaire recherchent les atteintes à l'environnement selon les règles ordinaires de l'enquête préliminaire énoncées par les articles 75 et suivants du Code de procédure pénale ou, si l'infraction poursuivie constitue un délit puni d'emprisonnement, dans le cadre de l'enquête de flagrant délit organisée par les articles 54 et suivants du Code de procédure pénale. En pratique, la police judiciaire n'agit qu'en cas de pollution spectaculaire (la pollution d'un fleuve, par exemple). Lorsque l'atteinte à l'environnement est difficile à constater, les agents spécialisés interviennent. »[1804]

1584. *Les* dispositions *des articles L172-4 du Code de l'environnement national ne s'appliquent qu'à la recherche et à la constatation des infractions à ce Code - y compris donc à ses dispositions applicables localement conformément aux articles L612-1 et suivants. Elles ne s'appliquent cependant pas aux infractions aux dispositions établies en Nouvelle-Calédonie.*

Ce point nuit potentiellement à la bonne effectivité des dispositions environnementales locales. En effet, des officiers et agents de police judiciaire *ainsi que des représentants du Parquet spécialisés en environnement, lorsqu'ils sont affectés en Nouvelle-Calédonie, doivent s'attacher à respecter les dispositions exclusivement du Code de procédure pénale et non pas celles du Code de l'environnement national, dont ils sont familiers.*

Toutefois, symétriquement, il pourrait être considéré qu'il serait confus, pour les officiers et agents de police judiciaire *ainsi que les représentants du Parquet non spécialisés, d'avoir à connaître une procédure pénale spécifique réservée à des infractions environnementales. Des concertations mériteraient d'être menées pour déterminer l'opportunité d'étendre aux infractions environnementales locales les modalités prévues aux articles L172-4 et suivants du Code de l'environnement national, ou à d'autres procédures pénales spécialisées comme celles établies au Code national rural et des pêches maritimes.*

1585. En matière domaniale, un hiatus apparait. La loi du pays sur le domaine public maritime[1805] désigne les officiers et agents de police judiciaire comme auteurs possibles de

---

[1804] Annie BEZIZ-AYACHE, « Environnement », *op.cit*.

[1805] Article 78 de la loi du pays modifiée n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

procès-verbaux constatant une contravention de grande voirie alors que celle applicables aux autres dépendances[1806] s'en abstient.

Il est vrai que, s'agissant de contraventions, et en particulier de contraventions de grande voirie, il est inutile de caractériser l'élément moral. L'auteur étant identifié et l'atteinte à la dépendance établie, le concours des officiers et agents de police judiciaire est moins nécessaire que pour les autres infractions pénales. Le tribunal administratif peut ne se fonder que sur la base des conclusions de la collectivité propriétaire et du procès-verbal de constatation de l'infraction. Les compléments apportés par l'enquête ne sont pas nécessaires : la valeur ajoutée d'un officier de police judiciaire est moins évidente.

En tout état de cause, aucun procès-verbal susceptible de donner lieu à contravention de grande voirie pour une atteinte au domaine public naturel en Nouvelle-Calédonie ne semble avoir été dressé par un officier ou agent de police judiciaire alors que l'article14 du code de procédure pénale semble les y habiliter.

1586. Dans les faits, les agents assermentés en charge du contrôle d'infractions passibles tant de sanctions pénales classiques[1807] que de contraventions de grande voirie[1808] apprécient de pouvoir établir leurs procès-verbaux avec le renfort sur le terrain des officiers et agents de police judiciaire ou de policiers municipaux. La présence d'agents en uniforme assure la crédibilité du contrôle et en améliore la sérénité.

1587. Pour ce qui est du domaine de l'Etat, le droit domanial national prévoit que « *Sous réserve de dispositions législatives spécifiques, […] les agents de police judiciaire et les officiers de police judiciaire sont compétents pour constater les contraventions de grande voirie.* »[1809] En outre, « *En application de l'article 6-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et sous la seule réserve des adaptations prévues par le présent livre, les dispositions des quatre premières parties du présent Code [dont l'article L. 2132-21 dans sa version résultant de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016] sont applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie au domaine public de l'Etat.* »[1810]

1588. L'action des officiers et agents de police judiciaire est sensiblement identique quel que soit le domaine considéré. Si la gendarmerie maritime, notamment, dispose de moyens matériels différents, la procédure pénale qui lui est applicable localement est la même.

Les agents municipaux ont eux aussi des prérogatives, dont certains importantes en matière environnementale.

B - Les agents municipaux

1589. Si les communes existent en Nouvelle-Calédonie comme sur le reste de la République Française, elles y sont spécifiquement soumises au Code des communes de la

[1806] Article 25 de la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics.
[1807] Comme indiqué par Caroline Groseil, cheffe du service des gardes-nature de la province Sud, Patrice Plichon, chef adjoint du service des gardes-nature de la province Sud et Catherine Geoffray, responsable de l'antenne Sud du service des gardes-nature de la province Sud.
[1808] Source : Maud Peirano, Franck Ladrech et Cathlyne Derruder, communication personnelle.
[1809] Article L2132-21 du **Code général de la propriété des personnes publiques.**
[1810] Article L5511-1 du **Code général de la propriété des personnes publiques.**

Nouvelle-Calédonie. Si les modes de fonctionnement sont très similaires aux dispositions applicables à l'échelle nationale, des ajustements ont été apportés pour le cadre local.

1590. Deux catégories d'agents municipaux assermentés sont susceptibles, dans des cadres juridiques très différents, d'intervenir de façon très favorable à l'effectivité des dispositions en faveur de la pérennité du patrimoine naturel en Nouvelle-Calédonie. Ce sont les policiers municipaux, agents de police judiciaires adjoints agissant conformément au Code de l'environnement national (1) et les gardes champêtres, dans le cadre imposé par le Code de procédure pénale (2).

1 - Les policiers municipaux

1591. Les conditions juridiques de l'action judiciaire des policiers municipaux en Nouvelle-Calédonie et en métropole, bien que leurs champs de compétence matérielle ne se superposent pas, sont similaires[1811].

1592. Comme évoqué précédemment, depuis 2017[1812], le Code de l'environnement national prévoit explicitement que

> *« les agents de police municipale sont habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions applicables localement en matière de protection du patrimoine naturel, de pêche et de gestion des ressources halieutiques, ainsi que de prévention et de gestion des déchets[…]. »*[1813]

1593. Ces agents de première proximité peuvent donc immédiatement constater les infractions aux dispositions établies par la Nouvelle-Calédonie et les provinces dans ces matières environnementales. Il est certes peu probable qu'ils soient matériellement en mesure de constater, par exemple, les infractions aux dispositions de la Nouvelle-Calédonie en matière de pêche, puisqu'elles ont lieu au-delà des eaux provinciales. En revanche, leur présence sur le terrain permet un contrôle bien plus rapproché des dispositions relatives, notamment, aux aires protégées, aux espèces protégées, à la pêche en eaux douces, aux défrichements ou aux écosystèmes d'intérêt patrimonial ainsi qu'à la gestion des déchets au moment même de leur commission. Pour ce qui a trait aux réglementations provinciales encadrant la pêche en mer, faute de moyens nautiques, les infractions ne peuvent être constatées qu'une fois de retour à terre. Bien que l'expression « protection du patrimoine naturel » soit extrêmement vaste, elle n'inclut pas *a priori*, en l'occurrence, la chasse. Malgré l'association d'idées immanquable, ce dernier domaine est toujours traité avec les plus grands égards par le législateur et ne saurait être implicite.

1594. L'article L614-1-1 du Code de l'environnement national précise que les policiers municipaux agissent alors « *dans les limites et selon les modalités fixées par le Code de procédure pénale*. » En l'occurrence, en vertu du point 2° de l'article 21 du Code de procédure pénale, ces derniers sont agents de police judiciaire adjoints. A ce titre, ils

> *« ont pour mission :*
> - *De seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;*

[1811] Les ajustements sont portés aux articles L546-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure.

[1812] Et la création de l'article L614-1-1 du Code de l'environnement national par l'article 93 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 **de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique**.

[1813] Article L614-1-1 du Code de l'environnement national.

- *De rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ;*
- *De constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres ;*

[…]

Lorsqu'ils constatent une infraction par procès-verbal, les agents de police judiciaire adjoints peuvent recueillir les éventuelles observations du contrevenant.

1595. Ceci supplante les dispositions combinées des articles 22 et 809 du Code de procédure pénale selon lesquels lorsqu'ils recherchent des infractions forestières, les agents de police municipale en Nouvelle-Calédonie « *exercent leurs pouvoirs de police judiciaire conformément au chapitre Ier du titre VI du livre Ier du Code forestier.* »[1814] C'est heureux car il est délicat de déterminer ce qu'on entendrait localement par « infraction forestière ». En effet, le Code forestier n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie et c'est son article L161-1 qui établit que

« Constituent des infractions forestières tous les délits et contraventions prévus par le présent Code et par les textes pris pour son application.
Sont également des infractions forestières lorsqu'elles sont commises dans les bois et forêts ou les autres terrains ou espaces soumis aux dispositions du présent Code :
1° Les infractions prévues et réprimées par le Code pénal en matière de dépôt ou abandon de matières, d'ordures, de déchets ou d'épaves ;
2° Les contraventions aux arrêtés de police du maire pris en application :
a) Du 5° de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, en vue de prévenir ou de faire cesser les incendies, les éboulements de terre ou de rochers ainsi que les avalanches ;
b) Du 7° du même article ;
c) Du 2° de l'article L. 2213-2 du même Code, lorsqu'ils concernent l'arrêt et le stationnement dans les espaces naturels et notamment forestiers des caravanes et camping-cars sur les voies publiques ou privées ouvertes à la circulation publique. »

1596. S'ils n'ont pas la compétence d'un officier de police judiciaire pour diligenter d'enquête, le concours de policiers municipaux permet d'accroître significativement le déploiement d'agents de contrôle. De ce fait, ils contribuent à renforcer l'effectivité des dispositions de la Nouvelle-Calédonie et des provinces en matière environnementale.

1597. En 2019, les policiers municipaux sont au nombre de 176, répartis sur les communes de Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa et Bourail.

Leurs missions sont plus exclusivement sur le terrain, au contact des administrés. Ils sont donc non seulement potentiellement auteurs de procès-verbaux, mais aussi vecteurs d'information sur les usages non constitutifs d'infractions en matière environnementale.

1598. Tous les agents municipaux assermentés ne disposent cependant pas des mêmes prérogatives que les policiers municipaux. Les gardes-champêtres sont eux aussi susceptibles de contribuer, différemment, au contrôle du respect des dispositions environnementales locales.

[1814] Article 22 du Code de procédure pénale.

2 - Les gardes champêtres

1599. Les conditions juridiques de l'action judiciaire des gardes champêtres sont comparables à celles de la métropole[1815].

1600. Au niveau national, et localement, ils ne sont agents de police judiciaire adjoints que « *lorsqu'ils agissent pour l'exercice des attributions fixées au dernier alinéa de l'article L. 2213-18 du Code général des collectivités territoriales* » [1816], à savoir la constatation des « *contraventions mentionnées au livre VI du Code pénal, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.* » Ces articles ne peuvent donc pas concerner les infractions environnementales locales : ils ne seraient donc pas susceptibles d'agir en tant qu'agent de police judiciaire adjoints en la matière.

1601. Par ailleurs, conformément à l'article R132-1 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie, « *Les gardes champêtres sont régis par le chapitre VI du titre IV du livre V du Code de la sécurité intérieure* », spécialement dédié à la Nouvelle-Calédonie. Or, ces articles ne prévoient d'inclure à leur champ de compétence matérielle les infractions environnementales qui ne seraient pas des contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale.

1602. Pourtant, l'article 809 du Code de procédure pénale renvoie notamment aux articles 22, 23, 24 et 27, mentionnant les gardes champêtres parmi les « fonctionnaires et agents habilités à rechercher les infractions forestières » et fixant à cet effet une procédure pénale *ad hoc*. Aux termes de cet article 809 et des articles auxquels ils renvoient, les gardes champêtres exerçant en Nouvelle-Calédonie des fonctions correspondant à celles des gardes champêtres métropolitains sont chargés des mêmes fonctions de police judiciaire dans les mêmes conditions et limites.

1603. Le constat fait en ce qui concerne les policiers municipaux s'impose à nouveau : il est délicat de déterminer ce qu'on entendrait localement par « infraction forestière » puisque le Code forestier n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie. Même la notion[1817] de « bois et forêts » n'est pas usitée localement.

Cependant, si on considérait comme infractions forestières celles qui contreviendraient aux considérations d'intérêt général listées à l'article L112-1 du Code forestier, des infractions à des dispositions locales se trouveraient dans le champ de compétence des gardes champêtres en Nouvelle-Calédonie. Cet article établit en effet que :

> *« Sont reconnus d'intérêt général :*
> *1° La protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ;*
> *2° La conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ;*
> *3° La protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable ;*
> *4° La protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en zone de montagne ;*

[1815] Les ajustements sont portés aux articles L546-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure.
[1816] Conformément au point 3° de l'article 21 du Code de procédure pénale.
[1817] Mentionnées aux articles L111-1 à L111-4 du Code forestier.

5° La fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique. »

Ainsi les gardes champêtres seraient compétents pour constater les infractions établies par les communes ou par les provinces en matière, notamment, de coupes de bois[1818] mais aussi d'espèces végétales protégées[1819], de défrichements, d'écosystèmes d'intérêt patrimonial[1820] ou de feux de végétation[1821].

1604. Si cette compétence était avérée, elle serait donc exercée dans les conditions prévues aux articles L. 161-14 à L. 161-18 du Code forestier, conformément aux dispositions de l'article 24 du Code de procédure pénale. En l'occurrence, ils seraient habilités à relever l'identité des personnes à l'encontre desquelles ils entendent dresser procès-verbal et, si la personne refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, à en rendre compte immédiatement à tout officier de police judiciaire territorialement compétent qui peut lui ordonner de la retenir sur place ou de la conduire dans un local de police aux fins de vérification de son identité.[1822] Ils auraient accès, après en avoir informé le procureur de la République, qui peut s'y opposer, entre 8 heures et 20 heures, ou en dehors de ces heures lorsqu'une activité est en cours :

1° Aux bois et forêts clos ;

2° Aux propriétés closes comportant des bâtiments qui ne sont pas à usage de domicile ;

3° Aux aires de stockage, de stationnement et de déchargement, ainsi qu'aux hangars et ateliers de transformation du bois ;

4° Aux véhicules professionnels destinés au transport du bois.

Ils pourraient en outre, sur réquisition écrite du procureur de la République, à toute heure et en tout lieu ouvert à la circulation, sommer de s'arrêter tout véhicule professionnel destiné au transport de bois afin de procéder au contrôle de son chargement[1823].

Lorsque la gravité des faits l'exige, ils pourraient conduire devant un officier de police judiciaire toute personne surprise en flagrant délit[1824] et requérir directement la force publique[1825].

Enfin, ils pourraient saisir les bestiaux trouvés en situation d'infraction, les véhicules et autres biens ayant servi ou destinés à la commission d'une infraction forestière et à les mettre

---

[1818] Notamment les articles 325-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud, délibération n° 2010-71/API du 19 août 2010 portant réglementation de la coupe et de l'exploitation de bois de santal et arrêté n° 860 du 09 septembre 1942 portant interdiction de coupe de bois vert « *callitropsis araucaria* ».

[1819] Notamment les articles 253-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord et 240-7 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

[1820] Notamment les articles 431-7 et suivants et 235-1 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

[1821] Notamment les articles 433-8 et suivants du Code de l'environnement de la province Nord et 433-14 et suivants du Code de l'environnement de la province Sud.

[1822] Conformément à l'article L161-14 du Code forestier.

[1823] Conformément à l'article L161-15 du Code forestier.

[1824] Conformément à l'article L161-16 du Code forestier.

[1825] Conformément à l'article L161-17 du Code forestier.

en séquestre, rechercher les objets enlevés par les auteurs d'infractions jusque dans les lieux où ils ont été transportés et les mettre également en séquestre. A cette fin, ils pourraient pénétrer, en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, dans les locaux à usage professionnel, dans les enclos et cours adjacentes, et dans les véhicules de transport à usage professionnel, entre 8 heures et 20 heures ou, en dehors de ces heures, lorsque l'accès au public est autorisé ou lorsqu'une activité est en cours. Lorsque les lieux comportent des parties à usage de domicile, celles-ci ne pourraient être visitées qu'entre 8 heures et 20 heures, en présence de l'occupant et avec son accord, ou en présence d'un officier de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du Code de procédure pénale relatives aux perquisitions, visites domiciliaires et saisies de pièces à conviction. Cet accord fait l'objet d'une déclaration écrite de la main de l'intéressé ; si celui-ci ne sait écrire, il en serait fait mention au procès-verbal, ainsi que de son accord[1826].

1605. Toutes ces compétences seraient exorbitantes pour un fonctionnaire n'étant pas officier de police judiciaire, en particulier en Nouvelle-Calédonie où les policiers municipaux en sont *a priori* dépourvus, comme évoqué précédemment. Leur exercice impliquerait un immense travail de renforcement des compétences de ces agents et l'établissement de partenariats étroits avec le tribunal de première instance.

1606. Ils sont toutefois dès à présent compétents, par principe, pour constater les contraventions environnementales établies par la commune considérée.

En matière de pérennité du patrimoine naturel néo-calédonien, l'article 809 du Code de procédure pénale ne permet donc pas d'élargir catégoriquement le spectre des agents de contrôle aux gardes champêtres. Il serait très utile qu'une loi nationale puisse clarifier le champ de compétence environnemental local des garde-champêtres, dont l'importance serait susceptible d'améliorer significativement l'effectivité des normes locales environnementales.

1607. Leur concours, additionné à celui des policiers municipaux, serait le bienvenu. Leurs effectifs s'élèvent, en 2019, à 62 gardes-champêtres, répartis sur diverses communes de la Grande-Terre. Leur expérience de contrôle et leur présence sur le terrain apporterait une plus-value significative à l'effectivité des dispositions environnementales locales. En particulier, les faire bénéficier des conditions de contrôles prévues en matière d'infractions forestières, aux articles L. 161-14 à L. 161-18 du Code forestier ainsi que, en matière environnementale, à l'article L. 172-8 du Code de l'environnement national serait d'un impact très important sur les auteurs d'infractions.

§ 2 - Les autres agents assermentés conformément à l'article 809 du Code de procédure pénale

1608. L'article 809 du Code de procédure pénale fait référence à différents types d'agents amenés à constater des infractions en Nouvelle-Calédonie. Il mentionne en premier lieu les « *fonctionnaires et agents exerçant dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie des fonctions correspondant à celles des fonctionnaires et agents métropolitains visés aux articles 22 à 29* », dont les policiers municipaux et gardes champêtres. Les agents tiers mentionnés à l'article 809 du Code de procédure pénale ont des rôles moins flagrants en matière environnementale (B). Les agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie et des provinces mentionnés au II de cet article 809, par contre, peuvent concourir de façon très

[1826] Conformément à l'article L161-18 du Code forestier.

significative à l'effectivité des dispositions environnementales établies par leurs collectivités employeuses (A).

A - La participation des agents assermentés des provinces et de la Nouvelle-Calédonie à la chaîne pénale environnementale

1609. L'exercice de leurs missions de police judiciaire par les agents assermentés des provinces et de la Nouvelle-Calédonie sont encadrés, comme ceux de Wallis-et-Futuna et de Polynésie Française, par le point II de l'article 809 du Code de procédure pénale et, plus laconiquement, par le point I de cet article 809 et l'article 28 du même Code. Ils font l'objet d'une doctrine très peu abondante[1827] et d'usages moins ancrés.

1610. Les agents agissant en matière environnementale sont notamment ceux en charge du contrôle du respect de dispositions quant aux espèces protégées, aux aires protégées, à la pêche, à la chasse, aux installations classées pour la protection de l'environnement, à la gestion des déchets, aux mines, aux carrières, à la gestion de l'eau et à la domanialité publique.

Ces agents, bien que n'ayant « que » pouvoir de constater les infractions, jouent un rôle fondamental dans la chaîne pénale (2) : la loi organique fait d'eux ses premiers maillons. En effet, elle prévoit qu'ils puissent « *constater les infractions aux réglementations de la Nouvelle-Calédonie [et] des provinces […] dans les conditions fixées par la loi* »[1828]. Ces conditions sont précisées dans le Code de procédure pénale (1).

1 - Les conditions de participation des agents assermentés des provinces et de la Nouvelle-Calédonie à la chaîne pénale environnementale

1611. L'article 809 II du Code de procédure pénale, figurant au titre *« Dispositions applicables en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie* », concerne d'emblée les agents de ces « territoires » et aussi, explicitement, les agents provinciaux en Nouvelle-Calédonie.

Il conditionne leur capacité à trois paramètres : l'agrément (a), le commissionnement (b) et la prestation de serment (c). En effet, ces agents doivent être « *commissionnés par l'autorité administrative compétente après qu'ils ont été agréés par le procureur de la République*. »[1829] L'agrément et le commissionnement des agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces ne connaissent pas de cadre législatif propre.

a - L'agrément et la prestation de serment, gages de responsabilité de l'agent de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province

1612. L'agrément est délivré après enquête de moralité par la police judiciaire territorialement compétente. A défaut de précision dans les dispositions applicables

---

[1827] Les seuls articles recensés sont ceux d'Antonino Troianiello, « Droit constitutionnel local - Le nouveau statut d'autonomie de la Polynésie française (loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) », publié à la *Revue française de droit constitutionnel*, 2004/4, p. 833-860, d'Emmanuelle Gindre, « les limites de la protection de l'environnement en Polynésie Française », publié à la *Revue Juridique de l'Environnement*, 2011/2, pp.227-247 et de Lucile Stahl, « Droit de l'environnement outre-mer » publié à la *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013/4, pp.637-646.

[1828] Article 86 de la loi organique susmentionnée.

[1829] Point II de l'article 809 du Code de procédure pénale.

localement, il est établi dans le même esprit que ce qui est exigé à l'article L511-2 du Code de la sécurité intérieure relatif aux policiers municipaux. Il « *a pour objet de vérifier que l'intéressé présente les garanties d'honorabilité requises pour occuper l'emploi de l'administration [.. .] auquel il a été nommé* »[1830]. Il est délivré conformément au Code de procédure pénale mais il est aussi prévu dans la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci prévoit que « *les agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes peuvent constater les infractions aux réglementations de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes dans les conditions fixées par la loi* » [1831].

Le ressort du tribunal de Nouméa s'étendant sur toute la Nouvelle-Calédonie, l'agrément vaut sur tout le territoire de l'archipel. Cet agrément est établi au vu de la personne : il ne doit *a priori* pas être renouvelé en cas d'affectation d'un agent assermenté. Il peut cependant être retiré par le Procureur de la République si l'agent ne présente plus les garanties attendues d'un agent assermenté.

Cet agrément doit donc être obtenu préalablement au commissionnement. Il n'est utile qu'une fois le serment prêté mais il est valable jusqu'à son éventuel retrait.

1613. Aussi, le Code de procédure pénale et la loi organique prévoient qu' « *Ils prêtent serment devant le tribunal de première instance.* » Il s'agit là d'un engagement personnel explicite de l'agent à mener scrupuleusement ses missions. Cet engagement est pris non pas devant l'autorité hiérarchique administrative de l'agent mais devant le tribunal d'Instance. Il souligne la responsabilité individuelle de l'agent. Il n'est pas encadré localement aussi précisément qu'en droit national[1832].

En application du dernier alinéa de l'article 28 du Code de procédure pénale[1833], leur serment n'a pas à être renouvelé en cas de changement d'affectation.

b - Le commissionnement, matérialisation de l'affectation de missions de police judiciaire à l'agent assermenté

1614. Le commissionnement, pour sa part, n'est pas établi par l'autorité judiciaire. A la différence de la métropole où ce sont les ministres en charge de l'environnement et de l'industrie qui commissionnent respectivement les inspecteurs de l'environnement et les inspecteurs des installations classées[1834], cela se fait localement par arrêté de la présidence de chaque collectivité[1835]. C'est alors un acte établi à la fois en tant qu'autorité hiérarchique

---

[1830] CE, 6/2SSR, 06 avril 1992, req. n° 119653.

[1831] Articles 86 et 157 de la loi organique susmentionnée.

[1832] Article R172-4 du Code national de l'environnement.

[1833] Qui est applicable aux agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces en vertu du renvoi opéré au point I de l'article 809 du Code de procédure pénale.

[1834] Article R172-1 du Code de l'environnement national.

[1835] Par exemple, l'arrêté n° 1287-2019/ARR/DENV du 19 avril 2019 commissionnant des agents de la direction de l'environnement pour la constatation des infractions au Code de l'environnement, l'arrêté n° 1007-2017/ARR/DFA du 7 juin 2017 arrêté commissionnant des agents du service de l'urbanisme de la direction du foncier et de l'aménagement de la province Sud pour la constatation d'infractions, l'arrêté n° 2017-187/PN du 19 avril 2017 commissionnant certains agents de la direction du développement économique et de l'environnement pour constater les infractions au Code de l'environnement de la province Nord, l'arrêté modifié n° 2016-16686/GNC-Pr du 25 octobre 2016 portant commissionnement des agents assermentés du service de l'eau de la direction des affaires

de l'agent assermenté et en tant que représentant de la collectivité auteur de dispositions dont elle entend affermir le respect.

1615. Cependant, le Code de procédure pénale ni la loi organique n'excluent qu'un agent d'une administration puisse contrôler le respect des dispositions d'une administration tierce – tant que la compétence territoriale est acquise. Un agent peut donc être commissionné pour le contrôle de dispositions n'ayant pas été adoptées par la collectivité qui l'emploie. C'est le cas par exemple pour les inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement ou des carrières, souvent employés par la Nouvelle-Calédonie, qui font appliquer des dispositions provinciales. En l'occurrence, c'est la collectivité auteur des dispositions à contrôler qui commissionne l'agent[1836]. On entend en effet que le fait d'adopter des dispositions environnementales emporte obligation de les faire respecter, avec discernement. Il s'agit d'une obligation éthique et de cohérence. L'adoption de normes juridiques traduit une volonté politique dont la fermeté se mesure aux moyens mis en œuvre pour que ces normes deviennent comportements.

1616. Si l'agrément porte exclusivement sur la personne de l'agent, le commissionnement est aussi établi au vu de sa compétence technique pour constater des infractions environnementales spécifiquement traitées par le service -ou la direction- auquel il appartient. A la différence de la métropole[1837], il n'est pas précisé que son commissionnement est maintenu s'il change d'affectation. Néanmoins, si son nouveau champ de compétence territorial lui permet toujours de constater les infractions pour lesquelles il était antérieurement commissionné, il lui serait *a priori* toujours possible d'en contrôler le respect.

1617. Cet agrément liste donc exhaustivement les infractions du ressort de l'agent considéré. Les matières relevant l'environnement sont aussi techniques que diverses : botanique, zoologie, ingénierie écologique, process industriels, géologie, chimie, … Il est donc important, pour sa crédibilité, que l'agent soit effectivement commissionné strictement pour son domaine de compétence.

Elargir artificiellement le champ de compétence de chaque agent permet cependant de « *pallier le manque d'effectif d'agents assermentés en la matière* »[1838]. Cela ne remet pas en question la validité juridique des procès-verbaux qu'il établit dans son champ de compétence. Toutefois, il semble hasardeux de commissionner un agent pour constater des infractions

---

vétérinaires, alimentaires et rurales ou l'arrêté n° 2019-200/PN du 10 mai 2019 modifiant l'arrêté n° 2015-205/PN du 18 mai 2015 portant nomination d'inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement dans la province Nord.

[1836] Par exemple, l'arrêté modifié n° 1056-2015/ARR/DIMENC du 16 avril 2015 portant nomination d'inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement dans la province Sud ou l'arrêté modifié n° 2015-005148/GNC-Pr du 7 mai 2015 portant nomination d'inspecteurs des mines et des carrières chargés de l'inspection et du contrôle des conditions de travail sur les mines et les carrières et de l'application des dispositions du Code minier de la Nouvelle-Calédonie ou l'arrêté modifié n° 2017-156/PR du 5 mai 2017 portant nomination d'inspecteurs des mines et des carrières dans la province des îles Loyauté.

[1837] Article R172-3 du Code national de l'environnement.

[1838] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *op.cit,* .p.243

dans des domaines dont il n'est pas familier[1839]. Ce serait risquer de le mettre en porte-à-faux que de l'envoyer constater des infractions – techniques – en dehors de son champ d'expertise professionnelle.

Cet arrêté de commissionnement n'est valable, par essence, que sur le territoire de la compétence de l'auteur de l'acte. Il est donc exclu qu'un agent appartenant à une province puisse constater des infractions aux dispositions adoptées par une autre province, qui ne sont naturellement applicables que dans cette autre province. Il ne connait pas non plus de terme préétabli. Selon le principe de parallélisme des formes, il est donc aussi valable jusqu'à ses éventuelles modification, abrogation ou caducité, lorsque l'agent n'est plus en fonction.

1618. Aucune loi ni règlement ne pose d'autre exigence à la capacité des agents de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces à effectuer leurs missions de contrôle : carte d'agent assermenté, tenue…[1840]

Plus problématique, il n'est pas non plus exigé de formation spécifique, à la différence des policiers municipaux par exemple[1841]. Ceci peut s'expliquer par le fait qu'ils remplissent

---

[1839] En ce sens, l'arrêté n° 1287-2019/ARR/DENV du 19 avril 2019 commissionnant des agents de la direction de l'environnement pour la constatation des infractions au Code de l'environnement apparaît très vaste : des agents sont commissionnés pour contrôler la bonne application des normes juridiques applicables en matière d'évaluations environnementales, d'aires protégées, d'espèces protégées, d'espèces envahissantes, d'écosystèmes d'intérêt patrimonial, de défrichements, d'incendies et de coupes de bois mais aussi d'installations classées et de gestion des déchets. Aussi l'arrêté n° 2017-187/PN du 19 avril 2017 commissionnant certains agents de la direction du développement économique et de l'environnement pour constater les infractions au Code de l'environnement de la province Nord ne distingue-t-il aucune infraction possible au Code de l'environnement de la province Nord.

[1840] A la différence, par exemple, des articles L511-4 et L546-1 du Code de la sécurité intérieure, relatif aux policiers municipaux, selon lesquels « *La carte professionnelle, la tenue, la signalisation des véhicules de service et les types d'équipement dont sont dotés les agents de police municipale font l'objet d'une identification commune à tous les services de police municipale et de nature à n'entraîner aucune confusion avec ceux utilisés par la police nationale et la gendarmerie nationale. Les caractéristiques de la carte professionnelle, les caractéristiques ainsi que les catégories et les normes techniques des autres équipements sont fixées par arrêté du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.*
Le port de la carte professionnelle et celui de la tenue sont obligatoires pendant le service. »
Aucune mention comparable à celles de articles R172-5 et R172-6 quant aux cartes de commissionnement des inspecteurs de l'environnement.

[1841] L'article L511-6 du Code de la sécurité intérieure, relatif aux policiers municipaux, exige que « *Outre la formation initiale dont ils bénéficient en application des dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les fonctionnaires mentionnés à l'article L. 511-2 reçoivent une formation continue dispensée en cours de carrière et adaptée aux besoins des services, en vue de maintenir ou parfaire leur qualification professionnelle et leur adaptation aux fonctions qu'ils sont amenés à exercer.*
Cette formation est organisée et assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale. Le centre peut à cet effet passer convention avec les administrations et établissements publics de l'Etat chargés de la formation des fonctionnaires de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Il perçoit une redevance due pour prestations de services, versée par les communes bénéficiant des actions de formation et dont le montant est lié aux dépenses réellement engagées à ce titre.
Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

plusieurs missions parallèles à celles de police judiciaire. Ce n'en est pas moins dommageable à la sécurité juridique des missions de contrôle des agents et de leurs procès-verbaux, voire à leur propre sécurité juridique puisque leur responsabilité pénale personnelle peut être engagée si leur procès-verbal est erroné ou qu'ils outrepassent leurs prérogatives.

Il n'est pas même fait mention comme à l'article R172-2 du Code l'environnement national pour les inspecteurs de l'environnement, de la vérification, par l'autorité qui commissionne un agent, « *que celui-ci dispose des compétences techniques et juridiques nécessaires et a suivi une formation de droit pénal et de procédure pénale.* »

1619. En ce qui concerne la domanialité, il est curieux de relever des atermoiements dans la désignation des divers agents verbalisateurs compétents et quant à leur champ de compétence.

Ainsi, il est établi depuis 2002 que les infractions à l'interdiction de, « *sans autorisation, occuper une dépendance du domaine public maritime ou l'utiliser dans les limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous* [peuvent être constatées par] *les agents assermentés des services provinciaux et de la Nouvelle-Calédonie* » [1842]. Or, la même loi du pays pose que, parmi eux, seuls « *les agents de catégorie A de la collectivité propriétaire de la dépendance domaniale concernée* »[1843] peuvent constater « *tout fait matériel pouvant compromettre la conservation d'une dépendance du domaine public maritime ou nuire à l'usage auquel cette dépendance est légalement destinée* »[1844].

Dans les faits, les procès-verbaux ne sont dressés que par les agents de catégorie A, même pour les infractions au titre relatif aux occupations temporaires -auquel appartient l'article 27, et non pas seulement, notamment à ceux sur les extractions, les établissements de cultures marines -qui ne disposent pas spécifiquement en matière de constatation d'infraction.

Aussi, pour les domaines publics naturels non maritimes, il est prévu que « *les contraventions de grande voirie sont constatées par un procès-verbal établi par les agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces. Les agents assermentés des provinces peuvent constater les infractions commises sur le domaine public de la Nouvelle-Calédonie et les agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie peuvent constater les infractions commises sur le domaine public des provinces.* »[1845]

1620. A la différence des gardes-champêtres ou des policiers municipaux, ils ne relèvent pas d'un corps ou d'un mode de recrutement spécifique. Ce sont des agents recrutés par une collectivité, en tant que fonctionnaires ou contractuels, et qui se voient affecter des missions de contrôle. Ils appartiennent notamment, dans des effectifs très variables, aux directions de la Nouvelle-Calédonie en charge des affaires vétérinaires, agricoles et rurales (DAVAR), des affaires maritimes (DAM), de l'industrie, des mines et de l'énergie (DIMENC),

---

[1842] Article 27 de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, conformément au point II de l'avis du Conseil d'Etat, Section des travaux publics du 15 novembre 2001, n°366.761.

[1843] Article 78 de la loi du pays modifiée n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

[1844] Article 75 de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

[1845] Article 25 de la loi du pays n° 2012-6 du 5 septembre 2012 fixant les règles générales du domaine public immobilier de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

aux directions du développement durable des territoires (DDDT) et de l'aménagement, de l'équipement et des moyens (DAEM) de la province Sud, aux directions du développement économique et de l'environnement (DDEE) et de l'aménagement et du foncier (DAF) de la province Nord ainsi qu'à la direction du développement durable de la province des Iles Loyauté (DDD). Ils ne s'en voient pas moins attribuer par la loi des missions de police judiciaire.

2 - Les modalités de participation des agents assermentés à la chaîne pénale environnementale

1621. Les divers agents de contrôle et les organes juridictionnels des ordres judiciaires et administratifs connaissent déjà des siècles ou au moins des décennies d'existence au niveau national. Bien que les strates des réformes puissent en bouleverser des paramètres, notamment en matière environnementale comme suite à l'ordonnance de 2012[1846], des réflexes et des repères des différents protagonistes restent solidement ancrés.

Ce n'est pas le cas pour la plupart des services de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, en particulier en matière environnementale. Il est éclairant de s'intéresser aux dispositions habilitant leurs agents à contrôler les entorses aux règles édictées localement en matière environnementale.

1622. Le point II de l'article 809 du Code de procédure pénale prévoit que ces agents assermentés sont compétents pour « *constater par procès-verbal des infractions aux réglementations édictées* ».

Le fait que ces agents constatent ces infractions « *par procès-verbal* » implique donc un poids particulier à leurs constatations. En effet, l'article 431 du Code de procédure pénale établit que « *Dans les cas où les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire ou les fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire ont reçu d'une disposition spéciale de la loi le pouvoir de constater des délits par des procès-verbaux ou des rapports, la preuve contraire ne peut être rapportée que par écrit ou par témoins*. »

1623. Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 28 du Code de procédure pénale, dont les dispositions concernent aussi les agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces du fait du renvoi qu'y fait l'article 809, « *Les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois*. »

1624. Aucune loi, cependant, ne leur accorde d'autres prérogatives. Aucun autre texte national que l'article 809 du Code de procédure pénale ne concerne explicitement les agents assermentés des provinces et de la Nouvelle-Calédonie. En outre, aucun texte local n'est en mesure de le faire puisque la procédure pénale est exclusivement du ressort de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi organique. A la différence de ce que prévoit le droit applicable en Polynésie française[1847], les collectivités néo-calédoniennes ne

[1846] Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement.
[1847] Article 35 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

peuvent pas disposer en matière de recherche et de constatation des infractions à leurs dispositions.

1625. Ils ne sont pas non plus agents de police judiciaire adjoints, à la différence des agents assermentés de Polynésie Française, en vertu de l'article 809-2 du Code de procédure pénale. Il n'est donc pas envisageable d'établir localement, pour les agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, que

> *« Au titre de la recherche de ces infractions, ils [puissent] demander aux contrevenants de justifier de leur identité, procéder à des consignations, des prélèvements d'échantillons, des saisies conservatoires, des retraits de la consommation, édicter des interdictions ou des prescriptions, conduire les contrevenants devant un officier de police judiciaire.*
> *Ils [ne peuvent pas non plus] être habilités à effectuer des visites en présence d'un officier de police judiciaire requis à cet effet. »*[1848]

1626. Certaines délibérations provinciales ou du Congrès disposent en ce sens, sans que cela ne soit possiblement légal[1849].

1627. Jusqu'à présent, les agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces sont donc compétents seulement pour constater les infractions. Ce strict cantonnement des prérogatives des agents assermentés en matière de police judiciaire est justifié par le fait qu'ils ne sont soumis à aucune obligation spécifique de formation en matière de droit pénal ou de procédure pénale. Leur savoir-faire reconnu *a priori* est celui, technique, de constater si les prescriptions ou interdictions environnementales établies dans les textes figurant à leur arrêté de commissionnement ont été respectées.

Ce cantonnement permettait aussi une meilleure lisibilité du rôle de ces agents au sein de la chaîne pénale environnementale locale.

1628. Néanmoins, depuis le 1er août 2019[1850], l'article 28 du Code de procédure pénale encadrant l'action, en matière de police judiciaire, « des fonctionnaires et agents des administrations et services publics » et auquel fait référence l'article 809, a été largement étoffé. Il prévoit désormais, articulé avec l'article 809, que les agents assermentés des provinces et de la Nouvelle-Calédonie puissent « *D'office ou sur instructions du procureur de la République, […] concourir à la réalisation d'une même enquête avec des officiers et agents de police judiciaire.* » Ceci facilite grandement la recherche des infractions, en permettant notamment le partage d'informations entre agents lors de l'exercice d'une mission de police judiciaire visant en particulier la caractérisation d'une infraction portant atteinte à la pérennité du patrimoine naturel.

1629. En outre, les agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie et des provinces peuvent désormais, « *sur instruction du procureur de la République, procéder à la mise en œuvre des mesures prévues à l'article 41-1.* »

[1848] Article 35 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

[1849] Par exemple, les articles 220-14 et 220-15 du Code de l'environnement de la province Sud.

[1850] Date d'entrée en vigueur de la **loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.**

Si cet article 41-1 n'est pas rédigé spécifiquement pour les infractions environnementales, il permet néanmoins des actions très marquantes en faveur de l'immédiateté de la réponse pénale apportée, contribuant à la crédibilité des agents et à l'impact de la norme sur les comportements. Il permet en effet un panel de mesures « *susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits* »[1851]. Ces mesures suspendent l'action publique et leur non-exécution en raison du comportement de l'auteur des faits, amène le procureur de la République, sauf élément nouveau, à mettre en œuvre une composition pénale ou engager des poursuites[1852].

Ces mesures, qui jusqu'en 2019 étaient proposées exclusivement soit directement pas le procureur soit par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire, d'un délégué ou d'un médiateur du procureur de la République, incluent notamment :

- le rappel auprès de l'auteur des faits des obligations résultant de la loi,
- la régularisation par l'auteur des faits de sa situation au regard de la loi ou des règlements,
- la réparation par l'auteur des faits du dommage résultant de ceux-ci.

Il est dommage, en ce qui concerne les agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces œuvrant en matière environnementale sans être soumis aux dispositions du Code de l'environnement national, que le point 2° de cet article 41-1 ne prévoie pas l'accomplissement par l'auteur des faits, à ses frais, d'un stage ou d'une formation dans un service ou un organisme à vocation environnementale.

1630. Ils ne peuvent cependant exercer ces compétences que sur instruction du procureur de la République. De telles instructions ne sauraient être données qu'à des services ou des directions à qui le Parquet accorde une grande confiance.

1631. La mise en œuvre de cet article permettrait vraisemblablement d'améliorer très significativement l'effectivité des dispositions environnementales locales. Elle appelle cependant un énorme travail préalable de formation et de coordination entre les services du Parquet et ceux des provinces et de la Nouvelle-Calédonie.

1632. En outre, ils ne peuvent en aucun cas imposer de contrôles d'identité, de prélèvements, de saisies ou toute autre contrainte, ni réquisitionner d'officier de police judiciaire à ces fins. Néanmoins, dans les faits, sur la base du volontariat des officiers de police judiciaire, les collaborations et missions conjointes, tant en mer qu'à terre, se multiplient.

1633. Il serait donc particulièrement important qu'il soit prévu systématiquement que le fait de faire obstacle au contrôle est en soi constitutif d'une infraction. Cela assied l'autorité des agents de la Nouvelle-Calédonie et des provinces lors du contrôle. Faute de pouvoir exercer la moindre contrainte, ils disposent en effet d'un argument de poids pour amener les personnes contrôlées à se soumettre au contrôle.

[1851] Premier alinéa de l'article 41-1 du Code de procédure pénale.
[1852] Conformément aux deux derniers alinéas de l'article 41-1 du Code de procédure pénale.

A cet effet, l'article L. 173-4 du Code de l'environnement national pourrait servir d'infraction modèle et offrir une sanction miroir susceptible de dissuader les réticents –six mois de prison et 1 785 000 francs CFP d'amende, soit 150 000 euros.

1634. Néanmoins, en l'état actuel de la loi organique, il est impossible d'établir localement une telle infraction. Le Conseil d'Etat a considéré que d'incriminer le fait de mettre les agents habilités dans l'impossibilité d'accomplir leurs fonctions doit être regardé « *comme relevant de la procédure pénale, et donc de la compétence de l'Etat dans la mesure où elles touchent au pouvoir des agents chargés du contrôle […]. Il reviendra donc à l'Etat, le cas échéant, d'étendre à la Nouvelle-Calédonie les dispositions pertinentes […].* »[1853]

Il est donc très important que chaque collectivité exprime auprès de l'Etat, dans les plus brefs délais, un vœu en ce sens[1854].

1635. Un dernier point mérite d'être évoqué quant à la compétence des agents assermentés des provinces et de la Nouvelle-Calédonie. Le point II de l'article 809 du Code de procédure pénale prévoit que leurs agents assermentés puissent constater des infractions aux « réglementations » édictées par la Polynésie Française, par Wallis-et-Futuna, par la Nouvelle-Calédonie ou par les provinces. Il semble donc exclu *a priori* qu'ils puissent constater les infractions aux lois du Pays édictées par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Cette exclusion ne ferait cependant aucun sens.

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, seul à côté du Parlement, a un pouvoir législatif : une omission du terme « législations » est envisageable. Il ne semble pas qu'il s'agisse d'une volonté expresse, puisque, dans le premier avis qu'il ait eu à rendre sur un projet de loi du pays, le Conseil d'Etat a considéré que la constatation des infractions relevait « *des agents assermentés provinciaux et de la Nouvelle-Calédonie*. »[1855] Il serait néanmoins opportun, afin de clarifier le champ de compétence matérielle des agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, que l'article 809 du Code de procédure pénale puisse lever cette ambiguïté.

1636. De façon globale, les effectifs d'agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie et des provinces affectés à des missions environnementales ou domaniales sont faibles. Au vu des arrêtés de commissionnement[1856], on en compte moins d'une centaine pour toute la Nouvelle-Calédonie - Gouvernement et provinces Iles Loyauté, Nord et Sud - et pour tous les domaines de d'environnement - ICPE, carrières, mines, périmètres de protection des eaux, aires protégées, espèces protégées, chasse, pêche, études d'impact… Surtout, leurs missions de contrôle sont rarement effectuées à titre principal parmi leurs activités[1857].

1637. Le concours de tous les agents en charge de mission de police judiciaire à la constatation des infractions susceptibles de nuire à la pérennité du patrimoine naturel est

---

[1853] CE, Section des Finances, 2 avril 2013, *Projet de loi du pays relative à l'institution de peines pénales sanctionnant des infractions à la réglementation fiscale*", Avis n°387.455.

[1854] Parmi de nombreux exemples, les articles 216-1, 335-14 et 341-41 du Code de l'environnement de la province Sud sont donc illégaux.

[1855] CE, Section des travaux publics, 15 novembre 2001, *projet de loi du pays sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces*, Avis n° 366.761.

[1856] Publiés sur www.juridoc.gouv.nc.

[1857] Au vu notamment des « fiches emploi » disponibles sous https://drhfpnc.gouv.nc/travailler-dans-la-fonction-publique-trouver-un-emploi-repertoire-des-emplois/les-fiches-emploi.

donc un levier potentiel d'amélioration de l'effectivité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie.

Il est indispensable, pour couvrir tout le champ matériel des infractions environnementales locales et pour mettre en œuvre les prérogatives nécessaires à la poursuite de l'auteur, de pouvoir compter sur le concours, notamment, des officiers et agents de police judiciaire ainsi que des agents municipaux mais aussi plus généralement du maximum d'agents en charge de mission de police judiciaire.

B - Les agents verbalisateurs « fantômes » en droit local de l'environnement

1638. Les agents mentionnés au point I de l'article 809 du Code de procédure pénale[1858] sont « *les fonctionnaires et agents exerçant dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie des fonctions correspondant à celles des fonctionnaires et agents métropolitains visés aux articles 22 à 29* ». A la dernière modification de cet article 809, en 2001, ces articles 22 à 29 constituaient intégralement une section « fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire ». Il s'agissait des ingénieurs, chefs de district et agents techniques des eaux et forêts et des gardes champêtres (articles 22 à 27), des fonctionnaires et agents des administrations et services publics (articles 28 à 28-1) ainsi que des gardes particuliers assermentés (article 29). Or, ces articles ont été modifiés et étoffés depuis lors. Il est utile de récapituler aujourd'hui la réalité de leur utilité dans l'effectivité des dispositions relatives à la pérennité du patrimoine naturel en Nouvelle-Calédonie, en vérifiant les contributions possibles en matière environnementale d'hypothétiques fonctionnaires et agents locaux habilités à rechercher les infractions forestières (1), des agents des douanes et des services fiscaux (2) et des gardes particuliers assermentés (3).

1 - Les fonctionnaires et agents habilités à rechercher les infractions forestières

1639. L'article 809 du Code de procédure pénale renvoie à l'article 22 qui liste désormais « des fonctionnaires et agents habilités à rechercher les infractions forestières » : outre les gardes champêtres et agents de police municipale, déjà évoqués, ce sont ceux des services de l'Etat chargés des forêts, ceux en service à l'Office national des forêts ainsi que ceux de l'établissement public du domaine national de Chambord, « *commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet* ».[1859]

Dans le cadre de la recherche de ces infractions forestières, ces agents « *exercent leurs pouvoirs de police judiciaire conformément au chapitre Ier du titre VI du livre Ier du Code forestier.* »[1860] Or, les articles L161-14 à L161-18 du Code forestier, déjà évoqués en ce qui concerne les gardes champêtres, permettraient l'exercice de prérogatives à ce jour inédites

---

[1858] Cet article, déjà cité, prévoit que « *I. - Les fonctionnaires et agents exerçant dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie des fonctions correspondant à celles des fonctionnaires et agents métropolitains visés aux articles 22 à 29 sont chargés de certaines fonctions de police judiciaire dans les conditions et les limites fixées par ces mêmes articles.*
II. - Les agents assermentés des territoires et, en Nouvelle-Calédonie, des provinces, peuvent constater par procès-verbal des infractions aux réglementations édictées par les territoires ou, en Nouvelle-Calédonie, les provinces, lorsqu'ils appartiennent à une administration chargée de contrôler la mise en œuvre de ces réglementations. Ces agents sont commissionnés par l'autorité administrative compétente après qu'ils ont été agréés par le procureur de la République. Ils prêtent serment devant le tribunal de première instance. »

[1859] Article 22 du Code de procédure pénale.

[1860] Article 22 du Code de procédure pénale, articulé avec l'article L161-4 du Code forestier.

en Nouvelle-Calédonie : accès aux lieux de l'infraction y compris clos, réquisition de la force publique, saisie, …

1640. Toutefois, bien qu'en application de l'article 809 du Code de procédure pénale, les fonctionnaires et agents exerçant en Nouvelle-Calédonie des fonctions correspondant à celles de ces agents « *sont chargés de certaines fonctions de police judiciaire dans les conditions et les limites fixées par ces mêmes articles* », on peine à trouver de tels fonctionnaires et agents localement.

L'Office National des Forêts ne connait pas d'antenne ou de délégation en Nouvelle-Calédonie ni de pendant local. *A fortiori*, l'établissement public du domaine de Chambord ne dispose pas non plus d'agents assermentés en Nouvelle-Calédonie.

La direction de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement (DAFE) est un service mixte exerçant localement certaines missions sous l'autorité de la Nouvelle-Calédonie et d'autre sous l'autorité de l'Etat. Elle ne dispose cependant pas d'agent assermenté en mesure d'exercer localement les prérogatives mentionnées en matière de police judiciaire pour le constat d'infractions forestières en Nouvelle-Calédonie.

1641. A part les agents municipaux, aucun agent ne peut exercer localement, conformément à l'article 809 du Code de procédure pénale, les prérogatives mentionnées aux articles 22 à 27 du même Code.

2 - Les agents des douanes et des services fiscaux

1642. La lecture combinée des articles 809 et 28-1 du Code de procédure pénale pose, quant à elle, le cadre d'exercice de leurs missions de police judiciaire par les agents des douanes de catégories A et B. Ces dispositions sont conformes au fait que la loi prévoit que les dispositions nationales « *sont applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie, sans préjudice des dispositions les adaptant à son organisation particulière, [les dispositions relatives] aux pouvoirs de recherche et de constatation des infractions et aux procédures contentieuses en matière douanière* »[1861].

1643. En ce qui concerne les infractions aux dispositions environnementales locales, il apparait cependant que les agents des douanes ne sont pas compétents *a priori*. Leur compétence matérielle est strictement cantonnée aux infractions douanières telles que déterminées par la Nouvelle-Calédonie[1862]. **Les dispositions provinciales faisant apparaitre les douaniers parmi les agents habilités à contrôler les infractions aux Codes de l'environnement ne sont donc pas juridiquement valides[1863].**

Or, aucun texte de la Nouvelle-Calédonie ne fait figurer expressément de dispositions environnementales, notamment provinciales, à ce champ de compétences.

[1861] Article 6-2 de la loi **organique** susmentionnée**.**

[1862] Conformément au point 6° de l'article 22 de la loi **organique** susmentionnée **et à la lecture combinée des articles 809 et 28-1 du Code de procédure pénale. L'article 28-1 ou l'article 809 gagneraient néanmoins probablement à préciser que les dispositions douanières de la Nouvelle-Calédonie font aussi partie des textes pour lesquels les douaniers sont compétents localement.**

[1863] P**ar exemple aux a**rticles 253-4, 314-3 et 424-1 du Code de la province des Iles Loyauté, 253-7 **du Code de la province Nord et 261-1, 220-12, 240-7, 250-8, 313-2, 325-1, 334-3, 341-41, 342-17, 354-1, 424-1, 431-7, 433-4, 434-2 et 443-8 du Code de la province Sud.**

Ils ont néanmoins notamment en charge le respect des dispositions de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973, et dont l'annexe IV et établie en fonction des considérations locales.

1644. Symétriquement, la lecture combinée des articles 809 et 28-2 du Code de procédure pénale encadre l'action des agents de services fiscaux de catégorie A et B. Cependant, comme évoqué dans la première partie, la fiscalité calédonienne n'est pas organisée pour favoriser les comportements environnementalement vertueux. On ne peut donc pas considérer qu'ils jouent un rôle significatif en matière de pérennité du patrimoine naturel.

1645. En tout état de cause, le concours des services de la douane et de la fiscalité sont susceptibles de fournir des éléments permettant de caractériser des infractions environnementales, notamment en matière de gestion des déchets.

3 - Les gardes particuliers

1646. Le cadre juridique de l'action judiciaire des gardes particuliers assermentés serait, conformément aux dispositions des articles 809 et 29 du Code de procédure pénale, similaire à la métropole.

1647. Cependant, leurs modalités de commissionnement et d'agrément sont établies à l'article 29-1 dont l'article 809 ne fait pas mention, ce qui empêche de les appliquer en Nouvelle-Calédonie. Il ne s'agit probablement que d'un défaut d'actualisation puisque l'article 29-1 existe depuis 2005[1864] alors que l'article 809 est inchangé depuis 2001[1865]. En tout état de cause, il n'est pas non plus prévu que leur soient appliquées les dispositions antérieures de la **loi du 12 avril 1892 relative à l'agrément des gardes particuliers. Le cadre en vigueur serait alors** l'arrêté n° 1021 du 2 juin 1956 relatif à la nomination de gardes particuliers. C'est pourtant illégal du fait de la compétence désormais exclusive de l'Etat en matière de procédure pénale, rappelée à l'article 21 de la loi organique.

Cela explique peut-être le défaut de commissionnement récent de garde particulier en Nouvelle-Calédonie[1866]. Il serait opportun, de sorte à permettre le concours de ces agents au contrôle du respect des dispositions environnementales locales, de modifier le Code de procédure pénale. Il semble indispensable de disposer d'un cadre juridique sans équivoque pour agréer et commissionner des gardes particuliers. Cela affermirait potentiellement les effectifs d'agents de terrain notamment affectés au contrôle du respect des dispositions environnementales locales, suivant un

[1864] Créé par l'article 176 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

[1865] Par la **loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, de façon extrêmement surprenante pour un article applicable en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et en Polynésie Française.**

[1866] Les derniers en date sont les arrêtés n°760 et n° 762 du 4 juin 1993 portant agrément d'un garde-chasse particulier, les rares précédents sont les décisions n° 1474 du 2 juillet 1979 portant agrément de garde-chasse, garde-pêche et garde-feux particuliers et n° 499 du 5 mars 1974 portant agrément d'un garde-chasse, garde-pêche et garde-feu particulier ainsi que les Arrêtés n° 2206 du 26 août 1968 portant agrément et commissionnement d'un garde particulier, n° 1149 du 18 octobre 1961 portant agrément et commission d'un garde particulier et n° 408 du 17 avril 1961 portant agrément et commission d'un garde particulier.

raisonnement symétrique à celui qui amène à considérer les agents en charge du respect du droit domanial comme acteur de la chaine pénale environnementale.

1648. En effet, bien qu'il n'y ait pas à ce jour de garde particulier assermenté en exercice en Nouvelle-Calédonie, le fait qu'ils « *constatent par procès-verbaux tous délits et contraventions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde* »[1867] laisse à penser qu'ils seraient susceptibles d'intervenir notamment en matière environnementale. En particulier, ils seraient en mesure de constater des défrichements irréguliers, des atteintes à des écosystèmes d'intérêt particulier, des extractions de matériau, des occupations ou constructions sans titres –à moins qu'ils ne soient le fait de leur employeur…

1649. La contribution de l'ensemble des agents compétents techniquement est indispensable à l'effectivité des dispositions environnementales locales. En effet, « *la crédibilité même de la sanction, et par conséquent son caractère dissuasif, dépend du degré de systématicité de son intervention. »*[1868] Une fois les infractions passibles de sanctions pénales constatées, il revient au tribunal de première instance de décider des suites à donner lorsqu'il s'agit de sanctions pénales ou de mise en jeu de la responsabilité civile. Le tribunal administratif est sollicité pour sa part pour ce qui a trait aux contraventions de grande voirie.

Ces juridictions disposent de magistrats et d'agents formés et expérimentés. La sanction, ses alternatives, la détermination de son opportunité, de sa nature, de son quantum, sa mise en œuvre sont leur cœur de métier. Pour autant, dans certains cas, c'est aux collectivités qu'il revient de se positionner sur ces sujets, ce qui apparait moins comme une évidence.

Section 2 - **Les sanctions du ressort de la Nouvelle-Calédonie et des provinces : la pertinence du concours d'une autorité administrative indépendante ou d'un établissement public environnemental**

1650. La sanction pénale des infractions environnementales relève des magistrats de l'ordre judiciaire, « *le ministère public [exerçant] l'action publique et [requérant] l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu.* »[1869]

1651. Les sanctions administratives relèvent directement du titulaire du pouvoir exécutif, par essence. Mais sa compétence en matière de sanction s'immisce aussi parfois dans la matière pénale, par le biais de la transaction pénale.

Ces deux options se présentent dans des conditions radicalement différentes. La transaction pénale concerne la matière pénale *stricto sensu* ; elle n'est possible qu'avec l'assentiment du procureur de la République, au vu de chaque cas. La sanction administrative peut être prononcée d'emblée par l'administration concernée, mais reste soumise le cas échéant au contrôle du juge administratif, comme toute décision administrative.

En outre, comme évoqué au chapitre précédent, chacune répond à des infractions *a priori* différentes dans son essence. Celles passibles de sanctions pénales sont une violation d'une valeur sociale : il revient à un juge de se positionner notamment sur l'intention, mais aussi sur tout le scénario de la commission de l'infraction. Celles passibles de sanctions

[1867] Article 29 du Code de procédure pénale.
[1868] Julien BETAILLE, « Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement », *op.cit*.
[1869] Article 31 du Code de procédure pénale.

administratives sont une non-conformité à une exigence technique : la seule mesure de cette non-conformité est réputée porter atteinte à un intérêt et justifie la sanction.

1652. Chacune implique cependant une aisance dans des matières qui ne sont pas le cœur de métier de ces collectivités agissant déjà dans des domaines extrêmement variés. Sanctionner appelle des savoirs, savoir-faire et savoir-être non seulement juridiques mais aussi opérationnels.

1653. C'est surtout un immense risque politique, pour des collectivités de proximité et dont les présidents sont désignés plus ou moins directement par les résultats des urnes. Ces paramètres contribuent probablement, à divers degrés, à expliquer le très faible nombre de sanctions prononcées à ces titres à notre connaissance.

1654. Il est donc pertinent, dans une perspective de meilleure effectivité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, de constater le cadre juridique actuel du prononcé de ces sanctions (§1) puis d'envisager si d'autres configurations ne permettraient pas une plus grande rigueur et une meilleure homogénéité du prononcé de ces sanctions (§2).

§ 1 - Les sanctions mises en œuvre par les provinces et la Nouvelle-Calédonie

1655. La loi organique rend les provinces et la Nouvelle-Calédonie explicitement compétentes en matière de sanctions administratives[1870] et leur permet d'encadrer localement le droit de transaction[1871]. Bien que relevant de circonstances juridiques différentes, il aurait pu être question qu'elles se télescopent dans les cas où l'infraction constituée est passible à la fois de sanctions pénales et de sanctions administratives. Il y aurait là eu lieu de déplorer un dangereux mélange de genres. Elles restent cependant *a priori* strictement exclusives l'une de l'autre, puisque « *la transaction avec l'autorité administrative implique, de la part de cette dernière, la renonciation à poursuivre l'auteur des faits* »[1872].

1656. Seules à relever de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, transactions et sanctions administratives semblent très peu mises en œuvre. Chacune renvoyant à des contextes différents et satisfaisant des besoins différents, il est opportun de s'interroger sur ce qu'implique le prononcé de transactions pénales (A) et celui des sanctions administratives (B).

A - Les transactions en matière environnementale, une fausse bonne idée

1657. Les articles 88 et 157 de la loi organique permettent à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces de réglementer le droit de transaction dans les matières de leur compétence. La seule restriction posée est que « *lorsqu'elle porte sur des faits constitutifs d'infraction et a pour effet d'éteindre l'action publique, la transaction ne peut intervenir qu'avec l'accord du procureur de la République*. » Si divers textes encadrent localement les transactions, y compris en matière environnementale (1), plusieurs arguments encouragent à y renoncer, dans une optique de meilleure effectivité du droit de l'environnement (2).

[1870] Articles 86 et 157 de la l**oi organique susmentionnée.**
[1871] Articles 88 et 157 de la l**oi organique** susmentionnée**.**
[1872] CC, Décision n°2014-416 QPC, 26 septembre 2014.

1 - Le cadre juridique local en matière transactionnelle environnementale

1658. Deux textes règlementent localement le droit de transaction dans des matières spécifiquement environnementales.

1659. Le premier instaure une procédure de transaction pénale pour les infractions au Code de l'environnement de la province Sud[1873].

Ce texte habilite le président de l'Assemblée de province à transiger pour l'ensemble des infractions au droit provincial de l'environnement alors possibles. Il n'est pas fixé de restriction quant aux matières ni même de plafond quant au montant ou à la nature des sanctions encourues. Il n'exige aucune habilitation ultérieure – en dehors certes de l'accord du procureur de la République.

Les transactions elles-mêmes n'étant pas publiées au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie, aucune donnée accessible ne permet donc de déterminer le nombre de fois où il a été recouru à ce texte.

1660. Le second établit un droit de transaction en matière vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire[1874]. Plus orthodoxe, il ne porte pas en soi habilitation de principe du président du Gouvernement. Il prévoit aussi que soient listées les infractions susceptibles de faire l'objet de transaction en la matière, en excluant d'emblée celles passibles de prison et celles pour lesquelles les agents de la Nouvelle-Calédonie ne sont pas commissionnés.

1661. Les autres infractions environnementales locales ne sont donc pas susceptibles *a priori* de faire l'objet de transactions. En effet, les dispositions nationales relatives à la transaction ne sauraient être applicables dans des matières que peuvent réglementer les provinces et le Congrès. Elles restent cantonnées aux dispositions nationales, par exemple relatives aux pollutions marines dans la ZEE.

1662. Les provinces Nord et des Iles Loyauté et la Nouvelle-Calédonie sont certes en mesure de transiger dans des matières environnementales tierces en application de dispositions génériques[1875]. Toutefois, cela ne peut s'entendre comme des transactions emportant extinction de l'action publique.

2 - Les accrocs potentiellement portés à la bonne effectivité du droit de l'environnement par les démarches transactionnelles

1663. Les transactions pénales peuvent apparaitre comme des modalités de sanctions comparables aux timbres-amendes, en ce qu'elles sont « instruites » par les services verbalisateurs et validés par un représentant du Parquet. Ces timbres-amendes sont d'une efficacité incomparable pour traiter les contraventions. Ils peuvent être mis en œuvre, localement, en matière environnementale, par les agents assermentés. En effet, il est établi que : « *pour les contraventions aux réglementations applicables localement en matière […] de chasse, de pêche, de protection de l'environnement […] et d'écobuage, qui sont punies*

[1873] Délibération n° 6-2012/APS du 26 avril 2012 instaurant une procédure de transaction pénale pour les infractions au Code de l'environnement de la province Sud.

[1874] Délibération n° 54/CP du 14 juin 2016 relative au droit de transaction pénale en matière d'infractions à certaines règlementations vétérinaires, alimentaires et phytosanitaires.

[1875] Par exemple, la délibération n° 90-2004/APN du 4 juin 2004 portant délégation de compétence au bureau de l'assemblée, qui prévoit une telle délégation pour autoriser la conclusion de transactions et habiliter le président de l'Assemblée de province à signer les actes de procédure.

seulement d'une peine d'amende, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire qui est exclusive de l'application des règles de la récidive. »[1876]

1664. L'article R48-1 du Code de procédure pénale dans sa version applicable en droit national précisait d'ailleurs que ces amendes forfaitaires ne concernaient que les contraventions des quatre premières classes. Ce n'est plus le cas depuis la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID19[1877]. Désormais, une amende forfaitaire est aussi possible pour les contraventions de la cinquième classe. Or, l'article 850 du Code de procédure pénale qui inventorie les matières dans lesquelles les contraventions locales peuvent faire l'objet de timbre-amende ne précise pas les classes de contraventions concernées. On pourrait s'imaginer alors que même les contraventions de la cinquième classe relevant de chasse, de pêche, de protection de l'environnement et d'écobuage pourraient désormais faire l'objet de timbres-amendes. Ce n'est cependant pas le cas, puisque l'article 804 de ce même Code prévoit sont application locale « *dans sa rédaction résultant de la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna* ».

1665. Conformément aux articles 529-1 et 805 du Code de procédure pénale, c'est l'agent verbalisateur qui établit l'avis de contravention. Pourtant, l'action de l'agent assermenté n'est pas menée ici en tant qu'agent de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province et sous le contrôle de sa hiérarchie. Elle est menée conformément au Code de procédure pénale, en tant qu'agent en charge de mission de police judiciaire et sous le contrôle du ministère public. Elle n'implique qu'une formation *ad hoc* et n'appelle aucune considération juridique spécifique locale.

1666. Néanmoins, en matière délictuelle, il pourrait être contraire à la bonne effectivité du droit de l'environnement que de recourir à la transaction. En effet, si elles sont expéditives, « *les mesures fixées dans la transaction ne revêtent pas le caractère de sanctions ayant le caractère d'une punition* »[1878]. Elles pourraient trahir l'intention pénale affichée au moment de l'incrimination de l'infraction considérée, qui deviendrait simple objet de compromis.

1667. Elles sont pourtant promues parmi les solutions en droit national, notamment environnemental. L'article L173-12 du Code de l'environnement national en fait, en effet, une des alternatives à la poursuite des contraventions mais aussi des délits passibles d'au maximum deux ans d'emprisonnement.

Les transactions pénales pourraient avoir pour vertu leur « *logique consensuelle* »[1879]. Il semble pourtant qu'une telle logique, dans l'absolu vertueuse, ait bien davantage sa place en amont d'un projet susceptible d'impacter l'environnement, par exemple lorsqu'il est question de déterminer les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation de ces impacts négatifs. Un dialogue est en effet responsabilisant pour les différents interlocuteurs ;

[1876] Article 850 du Code de procédure pénale.

[1877] Décret n° 2020-357 du 28 mars 2020 relatif à la forfaitisation de la contravention de la cinquième classe réprimant la violation des mesures édictées en cas de menace sanitaire grave et de déclaration de l'état d'urgence sanitaire.

[1878] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit*.

[1879]Jean-Baptiste PERRIER, « Environnement et développement durable - La répression des infractions environnementales À la recherche de sanctions proportionnées, efficaces et dissuasives », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, nº 12, décembre 2017, http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-540694_0TT0.

il est corrélé à une prise de conscience de la réalité des coûts environnementaux jusqu'à présent externalisés implicitement. En aval, elle pourrait passer pour l'absolution d'un pénitent dont la sincérité du repentir n'est pas vérifiée.

> *« En plus des réserves qui ont pu être faites sur l'opacité des critères de décision et l'impossibilité de retenir l'infraction sur laquelle il a été transigé comme premier terme d'une éventuelle récidive, la transaction détruit également la fonction dissuasive de la peine.*
> *En effet, la personne poursuivie tirera toujours profit de l'offre de transaction qui lui est faite. La perspective d'une négociation tempère indéniablement le caractère intimidant de la sanction. La transaction peut ainsi être perçue comme un avantage ou une aubaine pour les contrevenants, qui n'auront pas à craindre l'aggravation de la peine en cas de récidive ni de peine de publication complémentaire, très redoutée par les professionnels. »*[1880]

1668. En outre, les dispositions quant aux transactions en matière environnementale en province Sud renforcent la nébulosité de la démarche transactionnelle, en n'appelant absolument aucune publication officielle pour toute transaction en matière environnementale. C'est d'autant plus délicat à justifier que pour les transactions tierces, la signature de tout protocole nécessite au moins la publication d'une habilitation spécifique[1881]. La démarche est d'ailleurs d'autant plus sujette à critique qu'elle est discrète.

1669. Pour autant, la mise en œuvre des transactions portant sur des faits constitutifs d'infraction et ayant pour effet d'éteindre l'action publique, la transaction ne peut intervenir qu'avec l'accord du procureur de la République[1882]. Une caution du pouvoir judiciaire existe donc en l'espèce, au cas par cas.

1670. Il est aussi criant que les tribunaux sont engorgés et qu'il s'impose de proposer, lorsque cela est pertinent, des solutions évitant d'enchérir cet engorgement. En cela, les démarches de transaction pénale mises en œuvre par le service d'inspection vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire de la Direction de Affaires Vétérinaires, Agricoles et Rurales sont un succès : alors que les constatations d'infraction que ses agents adressaient au Parquet étaient très peu suivies d'effet, les transactions pénales proposées sont systématiquement homologuées.

1671. Il est néanmoins avisé de ne pas négliger les autres outils mis à dispositions par le Code de procédure pénale.

[1880] Coralie COURTAIGNES-DESLANDES, « L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement », *op.cit*, p.387.

[1881] Par exemple, l'arrêté n° 2019-1377/GNC du 14 mai 2019 portant approbation d'une transaction et habilitant le président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à la signer, la délibération n° 2018-35/API du 21 juin 2018 habilitant le président de l'assemblée de la province des îles Loyauté à signer le protocole de transaction avec l'organisme de formation AXILLE, la délibération n° 2010-394/APN du 29 octobre 2010 autorisant la conclusion d'une transaction ou la délibération n° 648-2010/BAPS/DJA du 5 août 2010 autorisant la conclusion d'une transaction.

[1882] Conformément aux dispositions des délibérations n° 6-2012/APS du 26 avril 2012 instaurant une procédure de transaction pénale pour les infractions au Code de l'environnement de la province Sud et n° 54/CP du 14 juin 2016 relative au droit de transaction pénale en matière d'infractions à certaines règlementations vétérinaires, alimentaires et phytosanitaires.

En particulier, pour les contraventions des quatre premières classes, le recours à l'amende forfaitaire est un mécanisme rôdé. Il n'entend aucun traitement différencié ni aucun enjeu politique. Il garde une dimension répressive sans se disperser dans quelque considération que ce soit autre que le fait que la contravention ait été relevée. D'ailleurs, les contraventions sont caractérisées au seul vu des éléments matériel et légal : l'élément intentionnel n'entre pas en ligne de compte[1883].

Pour les autres contraventions et les délits, non concernés par les articles 850 et 529 du Code de procédure pénale[1884], de nombreuses mesures alternatives[1885] à l'audience, notamment la composition pénale[1886] ont elles aussi fait leurs preuves. Elles conservent les vertus des sanctions prononcées par la Justice, sans impliquer d'audience sauf en cas d'échec. Elles permettent aussi un panel de réponses pénales beaucoup plus large incluant notamment, en matière environnementale :

- rappel à la loi,
- stage ou formation,
- régularisation de la situation,
- réparation du dommage,
- amende de composition,
- remise de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou qui en est le produit ;
- immobilisation du véhicule,
- remise du permis de conduire,
- remise du permis de chasser,
- travail non rémunéré au profit de la collectivité,
- interdiction d'utilisation de carte de paiement et d'émission de chèques,
- interdiction de rencontrer ou recevoir le ou les coauteurs ou complices éventuels désignés par le procureur de la République ou ne pas entrer en relation avec eux,
- remise du passeport.

1672. D'ailleurs, les sanctions prononcées dans le cadre de compositions pénales ont pu faire localement l'objet de propositions par l'administration verbalisatrice, dans le cadre d'échanges préalables et de portée générale. Ces propositions ont l'avantage de répondre aux enjeux environnementaux tels qu'évalués par l'administration tout en étant soumises à l'appréciation du magistrat, au cas par cas, et de prêter à une sanction émanant de l'autorité judiciaire.

1673. Somme toute, et bien qu'elles ne permettent pas que l'infraction sanctionnée constitue un premier terme de récidive, il ressort que le champ des mesures alternatives possibles doit être le plus large possible. Cela permet aux magistrats de choisir la suite

---

[1883] L'article 121-3 du Code pénal prévoit en effet que « *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* » sans faire apparaitre les contraventions.

[1884] Selon lequel « Le premier alinéa de l'article 529 est ainsi rédigé : " *Pour les contraventions aux réglementations applicables localement en matière de circulation routière, d'assurances, de chasse, de pêche, de protection de l'environnement, de droit de la consommation, de la sécurité en mer, de réglementation sur les débits de boissons ou l'ivresse publique manifeste et d'écobuage, qui sont punies seulement d'une peine d'amende, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire qui est exclusive de l'application des règles de la récidive.* […] "

[1885] Conformément à l'article 41-1 du Code de procédure pénale.

[1886] Conformément à l'article 41-2 du Code de procédure pénale.

pénale la plus cohérente au vu de la réalité organisationnelle et des enjeux humains et environnementaux.

1674. En matière environnementale, il est certes malvenu d'empiéter sur la compétence pénale de la Justice pour les infractions comportant un enjeu symbolique ou pour celles dont il faut vérifier l'intentionnalité. Il peut cependant être très bénéfique de déployer les moyens propres à mettre en œuvre l'arsenal de sanctions administratives pour les infractions techniques.

B - Les sanctions administratives, une perspective encourageante

1675. On ne trouve dans le *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie que bien peu d'échos de sanctions administratives, notamment en matière environnementale. Si de nombreuses mises en demeure peuvent être répertoriées[1887], de même que de multiples mesures d'urgence[1888], très peu de prononcés de sanctions administratives peuvent être inventoriés. Celles qui sont prononcées en la matière concernent généralement la police de l'environnement historiquement la plus structurée et la plus éprouvée localement : celle des ICPE[1889].

1676. Le faible nombre de sanctions administratives publiées est vraisemblablement le reflet de celui de celles qui sont prononcées. Deux explications sont plausibles à ce faible engouement : d'une part la culture administrative qui prône le dialogue avec les acteurs socio-économiques plutôt que la contrainte (1) et d'autre part un certain malaise palpable localement en matière de prononcé de ces sanctions (2).

[1887] Par exemple, l'arrêté n° 869-2019/ARR/DENV du 20 mars 2019 mettant en demeure la société Robex de régulariser son installation de traitement située au 1 rue Papin, zone industrielle de Ducos, pour les filières de déchets réglementés, l'arrêté n° 396-2019/ARR/DIMENC du 27 janvier 2019 mettant en demeure la société Switi de régulariser la situation technique de son unité de fabrication de glaces et sorbets située sur le lot 23 et une partie du lot 839 de la section Zico, commune de Païta ou l'arrêté n° 2018-319/PN du 15 juin 2018 mettant en demeure la société immobilière de Nouvelle-Calédonie de régulariser la situation environnementale de ses installations sises au lieu-dit « le bosquet » sur la commune de Koohnê (Koné).

[1888] Par exemple, l'arrêté n° 2012-212/PN du 20 juillet 2012 de mesures d'urgence relevé à l'encontre de la société des mines de la Tontouta pour améliorer la situation environnementale sur le bord de mer de son centre minier de Cap Bocage – commune de Houaïlou, l'arrêté n° 1325-2014/ARR/DENV du 8 mai 2014 prescrivant la mise en œuvre de mesures d'urgence de protection environnementale à la suite de l'incident survenu à l'usine Vale Nouvelle-Calédonie – commune du Mont-Dore ou l'arrêté n° 1045-2017/ARR/DIMENC du 30 mars 2017 imposant à la société Sofaplast des mesures d'urgence de protection de l'environnement au droit de son installation située 186 rue Jacques Iékawé - PK4, commune de Nouméa.

[1889] L'arrêté n° 553-2014/ARR/DIMEN du 14 février 2014 imposant la fermeture partielle de l'activité de carrosserie peinture de la société Body Car sise 6 rue Lavoisier ZI Ducos – commune de Nouméa ou l'arrêté n° 2200-2014/ARR/DIMENC du 10 septembre 2014 portant suppression de l'installation classée pour la protection de l'environnement exploitée par la Société de Transport des îles (STILES) sise zone portuaire Jules Ferry – Quai des caboteurs - commune de Nouméa. D'autres arrêtés portent à la fois prescriptions de mesures d'urgence et mesures ambigües telles que l'arrêté n° 481-2017/ARR/DENV du 8 février 2017 ordonnant la suspension d'activité et imposant des mesures d'urgence à la société SVP Mana, sise lot 115 de la zone industrielle de Normandie, commune de Nouméa. En effet, cet arrêté prévoit de suspendre les entrées de déchets dans cette installation de traitement sans pour autant mentionner de procédure d'audition de l'intéressé.

1 - La propension à la négociation

1677. Comme évoqué au chapitre précédent, au niveau national comme local, « *Dans la mesure où ces sanctions sont soumises au contrôle du juge administratif, elles paraissent parfaitement adaptées aux besoins de l'environnement et à la nécessité d'intervenir d'urgence. Subsiste le problème des moyens mis à disposition des tiers pour contraindre l'administration à recourir à ces sanctions. En principe, celle-ci conserve le choix des moyens à utiliser pour faire respecter la loi. Le Conseil d'Etat a d'abord considéré que le préfet apprécie, lorsqu'il est saisi d'une réclamation d'un tiers visant à faire appliquer des sanctions administratives, si, compte tenu des circonstances, il y a lieu pour lui d'user des pouvoirs qui lui sont conférés (CE 26 nov.1975 Dugenest, RJ envir. 1977.58.) sachant que, face à une inertie abusive, le tiers peut toujours engager la responsabilité de l'Etat pour carence ou inaction (CE 22 mars Belivert, RJ envir.1980.45.). Plus récemment, le Conseil d'Etat a estimé, à propos des sanctions administratives applicables à l'époque aux installations classées « que si l'article 541-1 laisse au préfet un choix entre plusieurs catégories de sanction en cas de non-exécution de son injonction, la mise en demeure qu'il édicte n'emporte pas par elle-même une de ces sanctions ; que l'option ainsi ouverte en matière de sanctions n'affecte donc pas la compétence liée du préfet pour édicter sa mise en demeure.* » (CE 9 juil.2007, ministre de l'écologie c. sté Terena, req.n° 288367, BDEI n°11/2007, p.25). »[1890]

1678. Sanctionner n'est donc pas une contrainte pour la Nouvelle-Calédonie ni les provinces, y compris quand des atteintes sont portées à leur patrimoine naturel. Elles peuvent toutefois être tenues d'empêcher des dommages entrainés par le non-respect de ses dispositions si elles ne prennent pas de mesures en ce sens, sans que ces mesures ne soient impérativement des sanctions.

Cela s'inscrit d'ailleurs dans la continuité du fait, constaté au niveau national, que « *Face aux sanctions pénales, qui expriment la réprobation sociale à l'égard d'actes considérés comme portant atteinte aux valeurs fondamentales de la société, les sanctions administratives apparaissent beaucoup moins symboliques. Elles sont surtout beaucoup moins impartiales car dépendantes de l'administration en charge de l'autorisation administrative faisant défaut ou non respectée. Le risque est alors grand de ne pas voir aboutir la procédure de sanction, remplacée par celle de la régularisation, tendant à valider après coup les atteintes à l'environnement déjà perpétrées.* »[1891]

1679. Ce constat s'impose localement avec d'autant plus d'acuité que les effectifs d'inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement - et plus généralement d'agents assermentés œuvrant en matière environnementale - sont restreints[1892]. Il n'existe pas localement d'office ou d'agence dont les agents assermentés

---

[1890] Michel PRIEUR, *Précis de droit de l'environnement, op.cit.*, p 1119.

[1891] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *op.cit*.

[1892] Les divers arrêtés de commissionnement publiés au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie font apparaître 46 agents pour le service d'inspection vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire de la direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (Arrêté n° 2018-3312/GNC-Pr du 30 mars 2018 modifiant l'arrêté n° 2013-6516/GNC-Pr du 28 juin 2013 portant commissionnement des agents assermentés du service d'inspection vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire de la direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales), 7 pour le service de l'eau, de la direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (Arrêté n° 2016-16686/GNC-Pr du 25 octobre 2016 portant

viendraient en renfort de ceux de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces. L'essentiel des agents susceptibles de constater des infractions passibles de sanctions administratives, c'est-à-dire commises du fait du non-respect de prescriptions techniques spécifiques, sont en réalité les agents instructeurs des demandes d'autorisations non sollicitées ou des prescriptions non respectées.

1680. Une relation d'échanges existe trop souvent préalablement à la constatation de l'infraction. Cela induit naturellement une tendance à privilégier un arrangement, sans que cela ne constitue une faute qu'on puisse reprocher de l'agent. Il est difficile de changer de posture, passant d'instructeur à verbalisateur. Cette volte-face est d'autant plus délicate que les agents ne sont que peu formés ou accompagnés pour proposer des sanctions.

2 - L'embarras palpable à prononcer des sanctions

1681. La proximité des auteurs de sanctions administratives avec les administrés, et avec leurs électeurs, complique leur tâche quand il s'agit de les sanctionner.

> « Alors qu'à la Révolution les maires semblaient le mieux placés pour sanctionner [certains] faits, on s'est ensuite rendu compte qu'ils pouvaient trop être soumis aux pressions locales pour réprimer avec toute la rigueur requises des atteintes à l'environnement, et l'on a transféré aux préfets certaines compétences répressives, en particulier dans le cadre de polices spéciales, comme celle des installations classées pour la protection de l'environnement. *»*[1893]

Aujourd'hui, on constate encore que

> *«* dans le domaine de l'environnement, le niveau de répression administrative est particulièrement faible. En en recherchant les raisons, il s'est avéré que le fait que le pouvoir de sanction y soit confié au préfet n'était probablement pas étranger au faible niveau de répression*. […] L'importance des tolérances administratives s'explique par le fait qu'au-delà de problèmes de culture répressive et du « chantage à l'emploi » qui y est pratiqué, l'autorité administrative titulaire du pouvoir de sanction manque de distance vis-à-vis des entités régulées et des divers intérêts locaux. Le préfet est sensible aux intérêts économiques locaux et, de ce fait, est souvent réticent lorsqu'il s'agit de sanctionner. On se retrouve ici dans une situation proche du conflit d'intérêts. Il est également possible qu'il soit particulièrement sensible aux intérêts*

---

commissionnement des agents assermentés du service de l'eau de la direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales), 44 pour la direction de l'environnement de la province Sud (Arrêté n° 1287-2019/ARR/DENV du 19 avril 2019 commissionnant des agents de la direction de l'environnement pour la constatation des infractions au Code de l'environnement), 24 pour la direction du développement économique et de l'environnement de la province Nord (Arrêté n° 2019-269/PN du 5 juin 2019 commissionnant un agent à la direction du développement économique et de l'environnement pour constater les infractions au Code de l'environnement de la province Nord, arrêté n° 2017-187/PN du 19 avril 2017 commissionnant certains agents de la direction du développement économique et de l'environnement pour constater les infractions au Code de l'environnement de la province Nord , arrêté n° 2014/54 du 13 février 2014 commissionnant un agent garde-nature de la direction du développement économique et de l'environnement pour constater les infractions au Code de l'environnement de la province Nord et arrêté n° 2011/223 du 24 juin 2011 commissionnant certains agents de la direction du développement économique et de l'environnement pour constater les infractions au Code de l'environnement de la province Nord.

[1893] Marie-Anne COHENDET, « Le droit répressif, quelles valeurs, quelles frontières ? », *op.cit*.

des entreprises du secteur public qu'il a pourtant pour mission de contrôler et de sanctionner. »[1894]

1682. En Nouvelle-Calédonie, où le pouvoir de sanction administrative relève d'élus, la situation est naturellement exacerbée. De façon très schématique, en droit national environnemental, la rédaction des textes de portée générale relève du ministère et l'instruction des arrêtés individuels de l'autorité environnementale compétente, qui peut appartenir au ministère, à la région ou au département[1895]. Le contrôle de leur application relève, nonobstant les officiers et agents de police judiciaire et les agents municipaux, des inspecteurs de l'environnement et inspecteurs des installations classées, fonctionnaires et agents publics affectés dans les divers services de l'Etat chargés de la mise en œuvre de ces dispositions, à l'Office Français pour la Biodiversité de la région ou dans les parcs nationaux[1896]. Enfin, le prononcé de sanctions administratives éventuelles relève de l'autorité administrative compétente : le préfet ou le directeur de l'établissement concerné.

1683. Localement, l'administration auteure de la qualification de l'infraction (Nouvelle-Calédonie ou provinces selon la compétence matérielle mobilisée) est aussi celle qui prévoit la sanction administrative encourue. Cette administration est, de surcroît, celle qui instruit les autorisations dont le défaut ou le non-respect constitue, le cas échéant, l'infraction. C'est enfin elle qui contrôle le respect de ces dispositions environnementales puis, le cas échéant, déterminerait la sanction adéquate une fois l'infraction constatée et la prononcerait.

Surtout, dans un archipel dont la population n'est pas surabondante[1897], chaque administration dispose de structures et d'effectifs nécessairement contraints. Il est très probable que les agents sollicités à chaque pallier soient les mêmes, ou du moins appartiennent au même service. La seule exception concerne les mines, puisque c'est la Nouvelle-Calédonie qui adopte des dispositions générales figurant dans le Code minier et les provinces qui signent les actes individuels. Pour autant, même dans ce dernier cas, ce sont les agents de la Nouvelle-Calédonie, par convention avec les provinces, qui instruisent les autorisations pour leur compte. Aussi, les officiers et agents de police judiciaire peuvent être auteurs de procès-verbaux constatant des infractions passibles de sanctions administratives mais ils ne le font que de façon marginale.

Il est donc sain, somme toute, que des agents soient mal à l'aise avec l'idée de concentrer sur leur personne tous les maillons de la chaîne allant de l'élaboration d'une norme juridique à la sanction d'un concitoyen.

1684. En outre, il s'agit toujours de la même collectivité dont le président commissionne les agents verbalisateurs[1898] et arrêterait l'opportunité, la nature et le quantum de chaque sanction administrative. Or, à la différence des préfets et directeurs d'établissement, les

---

[1894] Julien BETAILLE, « L'indépendance de l'autorité titulaire du pouvoir de sanction », *Revue de Sciences Criminelles*, Dalloz, 2019, nº 2, p.289.
[1895] Articles R122-6 et R122-17 du Code de l'environnement national.
[1896] Article L172-1 du Code de l'environnement national.
[1897] Selon l'INSEE, 269000 en Nouvelle-Calédonie en 2014.
[1898] Articles 86 et 157 de la **loi organique** susmentionnée. Ces textes n'excluent pas qu'une police puisse être mise en place par une autorité indépendante.

présidents d'Assemblée de province et le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sont élus[1899] et peuvent briguer plusieurs mandats.

Il est inévitable que des personnes choisies plus ou moins directement par les électeurs soient empruntées à la perspective d'en sanctionner. Elles ne sont pas « indépendantes » puisqu'elles ne sont pas, par essence, « *libres de toute influence extérieure »*[1900].

1685. En outre, n'étant pas systématiquement formés à cette fin et menant ces missions parmi de nombreuses autres, les agents des administrations en charge de missions de police de l'environnement sont peu familiers de l'exercice. Leur hiérarchie redoute aussi probablement à la fois le désaveu éventuel du juge administratif et celui des administrés.

1686. Si la Polynésie française a consacré juridiquement sa procédure interne en matière de sanctions administratives environnementales[1901], ce n'est le cas ni pour la Nouvelle-Calédonie, ni pour les provinces[1902]. Certaines disposent vraisemblablement de guides ou circulaires internes en la matière ; ils ne sont cependant pas accessibles. Les collectivités semblent démunies notamment face à l'exigence d'un procès équitable[1903].

Aucune décision d'un juge confirmant ou désavouant une sanction administrative prononcée en matière environnementale par la Nouvelle-Calédonie ou les provinces n'a toutefois pu être recensée.

1687. Il semble, à ce jour, que les provinces et la Nouvelle-Calédonie soient encore loin de se demander si « *À l'image de ce qui se pratique dans le champ du droit pénal, les administrations, dans les secteurs techniques […], doivent […] communiquer sur leur politique répressive ? [Pourtant, une telle communication améliorerait] maîtrise et cohérence de la répression d'abord, prévisibilité et égalité de la répression ensuite et lisibilité enfin* » [1904]. Elles peinent encore à trouver leur place comme auteur de sanctions, y compris dans les domaines techniques de leur ressort, et *a fortiori* à prendre de la hauteur par rapport à l'exercice de cette mission, si indispensable à l'effectivité locale du droit de l'environnement.

1688. Il apparait donc que le levier des sanctions administratives, dont les vertus envers la bonne effectivité des dispositions en faveur de la pérennité du patrimoine naturel avaient été soulignées au chapitre précédent, ne soit pas exploité à la hauteur de ce qui est possible pour dissuader réellement la commission d'infractions environnementales. Ce paramètre pourrait être amélioré par le recours une entité tierce. Il pourrait ainsi être envisagé de donner

---

[1899] Selon des modalités différentes, conformément aux articles 108 et 161 de la **loi organique** susmentionnée**.**

[1900] Julien BETAILLE, « L'indépendance de l'autorité titulaire du pouvoir de sanction », *op.cit,*. citant B. Plessix, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2016, p. 425.

[1901] Articles LP. 1622-1 à LP. 1622-7 du Code de l'environnement de la Polynésie française.
Y sont décrites notamment les modalités attendues pour permettre la mise en œuvre d'une procédure contradictoire, les sanctions administratives encourues pour diverses infractions environnementales et leurs modalités de mise en œuvre.

[1902] On en compte en matière de sanctions que l'arrêté n° 2007-4391/GNC du 26 septembre 2007 relatif aux procédures et sanctions disciplinaires en matière de lutte contre le dopage humain, adopté dans la perspective des Jeux du Pacifique de 2010 et qui concerne en réalité des sanctions disciplinaires.

[1903] Perception en tant que chargée de mission pour le Code de l'environnement de la province Sud, de 2007 à 2015.

[1904] Céline CHASSANG, « La communication des administrations sur leur politique répressive : prendre modèle sur le droit pénal ? », *Revue de Sciences Criminelles*, Dalloz, 2019, nº 1, p.55.

à ces sanctions toute leur valeur en tant que levier d'amélioration de l'effectivité des dispositions en faveur de la pérennité du patrimoine naturel en Nouvelle-Calédonie en (ré)organisant le système local de prononcé des sanctions administratives environnementales.

§ 2 - Le concours éventuel d'une entité tierce pour prononcer les sanctions administratives

1689. Dans cette perspective, il serait opportun de bénéficier du concours d'un tiers responsable de ces sanctions, qui ne soit pas élu et donc « *libre de toute influence extérieure »*[1905] *et spécifiquement constitué à cette fin.*

1690. *Ce tiers pourrait aussi permettre de gommer le fait que les sanctions prononcées en cas d'infractions environnementales et reconnues par le droit commun ne tiennent que peu compte, souvent, des perceptions coutumières. En effet, le principe de subsidiarité tel qu'établi par le Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté*[1906] *n'a pas pour l'instant prêté lieu à sanctions. Ne correspondant pas par essence à une infraction de droit national, les infractions ne sauraient prêter qu'à sanctions administratives. Or, cela dénaturerait radicalement la valeur initiale de l'infraction. Il serait très significatif que les instances coutumières puissent participer, d'une façon à affiner de concert, à l'entité en charge du prononcé des sanctions administratives.*

1691. *Dans la boite à outils préexistante d'entités tierces pouvant prendre à son compte des missions de service public, dont le prononcé de sanctions, on compte notamment les établissements publics et les autorités administratives indépendantes.* En l'occurrence, la loi organique permet leur création localement (A). Leurs missions pourraient être très vastes. Il s'agit néanmoins de cerner clairement celles qui seront opportunes dans la démarche d'amélioration de l'effectivité du droit de l'environnement local via la sanction administrative des infractions environnementales (B).

A - La possibilité d'une entité administrative locale susceptibles de prononcer des sanctions administratives environnementales en Nouvelle-Calédonie

1692. L'intérêt marqué au niveau national de disposer d'entités administratives tierces existe aussi localement. C'est pourquoi la loi organique n'a jamais exclu la création d'établissements publics, tant par la Nouvelle-Calédonie que par les provinces. Elle rend même possible désormais possible localement la création d'autorités administratives (1). Pour autant, pour une matière aussi transversale que l'environnement, une réflexion spécifique doit être portée sur les contraintes à satisfaire pour permettre à une entité

[1905] Julien BETAILLE, « L'indépendance de l'autorité titulaire du pouvoir de sanction », *op.cit,*. citant B. Plessix, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2016, p. 425.

[1906] A*rticle 110-11 du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté : « La province des Iles Loyauté reconnait la pertinence de l'application d'un principe de subsidiarité en matière de préservation de l'environnement. Il implique, de manière formelle ou informelle, que les autorités provinciales, de leur propre initiative ou sur demande des autorités coutumière 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. […] ».*

d'assumer ses attributions à la fois sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie et pour toute la matière environnementale (2). En effet, « *Le fait de confier le pouvoir de sanction à une autorité unique limite les possibilités que le même type de manquement soit sanctionné de manière différente, c'est-à-dire de façon plus ou moins sévère, selon le lieu où il a été commis.* »[1907]

1 - La création d'entités tierces à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces ou les associant

1693. La loi organique prévoit tout un panel de structures que peuvent créer la Nouvelle-Calédonie et les provinces, individuellement ou en s'associant.

1694. Elle prévoit ainsi la possibilité pour la Nouvelle-Calédonie, les provinces et leurs établissements publics, dans le cadre de leurs compétences, de créer des sociétés d'économie mixte qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour mener des activités d'intérêt général[1908]. Il ne serait cependant absolument pas concevable d'associer des personnes privées à une entité en charge de prononcer des sanctions administratives. Cette piste n'a donc pas lieu d'être explorée ici.

1695. Par ailleurs, les récentes sociétés publiques locales, dont les capitaux sont détenus par la Nouvelle-Calédonie, les provinces et leurs établissements publics, peuvent aussi être créées localement. Elles sont « *compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel et commercial ou toutes autres activités d'intérêt général* »[1909]. Là encore, ce cadre à vocation de développement local ne se prête cependant pas à l'édiction de sanctions administratives et n'est donc pas envisagé davantage.

1696. Deux options semblent néanmoins plausibles pour prendre en charge l'exercice de la mission de service public que constitue le prononcé de sanctions administratives : les personnes publiques spéciales (a) et les autorités administratives indépendantes (b).

a - Les personnes publiques spéciales

1697. La loi organique impose l'Etat comme seul auteur des dispositions encadrant l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics[1910]. Les catégories d'établissements publics sont donc fixées par la loi nationale, conformément à l'article 34 de la Constitution.

[1907] Julien BETAILLE, « L'indépendance de l'autorité titulaire du pouvoir de sanction », *op.cit*.

[1908] Article 53 de la **loi organique et articles 8 et suivants de la loi modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Par exemple, la SEM Mwé Ara gère le domaine de Déva, foncier provincial accueillant de nombreux opérateurs touristiques.**

[1909] Articles 53-1 de la **loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et 8-3 suivants de la loi modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Par exemple, le centre aquatique de Dumbéa a été créé** par la délibération n° 251 du 16 août 2017 approuvant les statuts de la société publique locale « Centre Aquatique Régional de Dumbéa » et autorisant le président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à les signer (SPL CARD)**.**

[1910] Point 10° de l'article 21 de la **loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.**

Par contre, elle rend la Nouvelle-Calédonie compétente pour organiser les services de ses établissements publics[1911]. Par défaut, l'organisation de ceux des établissements publics provinciaux relève des provinces.

Ainsi, de façon classique, un établissement public est créé par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité à laquelle il est rattaché[1912]. Celle-ci lui affecte ses missions, parmi celles relevant de la collectivité considérée.

1698. Les établissements publics ont parmi leurs atouts qu'ils peuvent bénéficier de la gouvernance la plus appropriée ; leurs statuts sont établis au cas par cas avec la plus grande marge de manœuvre juridique possible. A cet effet, si un établissement public devait être constitué aux fins de prononcé de sanctions administratives, il serait primordial de prendre le plus grand soin à ce qu'il soit structurellement le moins soumis possible aux impératifs politiques perçus par les élus. Son organe décisionnel en matière de sanctions administratives devrait être le plus autonome possible.

1699. En particulier, parmi les établissements publics, il est possible de créer des syndicats mixtes, par simple accord entre la Nouvelle-Calédonie, des provinces, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics. Il est cependant nécessaire d'en faire autoriser la création par l'Etat[1913].

Ils sont créés en vue « *d'activités ou de services présentant une utilité pour chaque personne morale intéressée* »[1914]. Rien ne s'oppose *a priori* à ce qu'ils se voient confier des missions telles que le prononcé de sanctions administratives.

La loi[1915] prévoit qu'ils soient dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle ils ont été institués, soit à la fin de l'opération qu'ils avaient pour objet de conduire. Cela ne semble toutefois pas devoir concerner le prononcé de sanctions administratives environnementales. Elle prévoit aussi la possibilité de dissolution, d'office ou à la demande des personnes morales qui le composent. Leur précarité est donc finalement moindre que celle des établissements publics établis unilatéralement par une province ou par la Nouvelle-Calédonie -qui peuvent les dissoudre tout aussi unilatéralement, en application du principe de parallélisme des formes.

Ils présentent pour avantage de permettre une mutualisation des moyens spécifiques au prononcé de sanctions administratives entre plusieurs collectivités.

[1911] Point 23° de l'article 22 de la **loi organique susmentionnée.**

[1912] Par exemple, délibération n°467 du 18 mars 2009 créant un établissement public administratif dénommé "Fonds Nickel".

[1913] Article 54 de la **loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et article 9 de la loi modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Par exemple, l'a**rrêté du haut-commissaire n° 2882 du 30 novembre 1999 autorisant la création du syndicat mixte dénommé « institut agronomique néo-calédonien ».

[1914] **Par exemple, l'a**rrêté du haut-commissaire n° 2882 du 30 novembre 1999 autorisant la création du syndicat mixte dénommé « institut agronomique néo-calédonien ».

[1915] Article 9 de la l**oi modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.**

1700. Parallèlement, et sans qu'on ne puisse les qualifier d'établissements publics[1916], la loi organique prévoit aussi que

> *« Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités relevant de la compétence de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces, ou gérer des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités.*
> *Ils sont institués par des délibérations concordantes des assemblées et organes délibérants des personnes morales concernées, qui en approuvent les conventions constitutives.* »[1917]

1701. Par essence, bien que la convention les constituant soit approuvée par l'Etat, ces groupements d'intérêt public peuvent être remis en question par chacun de leurs membres en tout temps. Ils ne présentent pas les garanties de stabilité nécessaire à l'exercice serein d'une mission de service public aussi sensible que le prononcé des sanctions administratives environnementales.

1702. La loi organique ne permet pas à ce jour la création locale d'autorités publiques indépendantes, qui « *se distinguent des autorités administratives indépendantes par le fait qu'elles disposent de la personnalité morale* »[1918].

1703. Il n'est pas non plus prévu de créer de personne publique spéciale associant les autorités coutumières, qu'il s'agisse du Sénat coutumier ou d'aires coutumières. Il eût pourtant été bienvenu, dans un souci de légitimité de l'auteur des sanctions administratives et donc d'effectivité du droit de l'environnement, de lui donner la représentativité la plus large possible.

1704. Néanmoins, cette solution semble impliquer une énorme logistique et il n'est pas très crédible qu'il y soit recouru. Une autre option serait plus accessible : une autorité administrative indépendante.

b - Les autorités administratives indépendantes

1705. A la fin des années 2000, la nécessité de pouvoir créer localement des autorités administratives indépendantes est apparue comme une réponse à un problème au cœur des préoccupations des habitants de l'archipel : la vie chère. Depuis 2013[1919], la loi organique prévoit ainsi la possibilité pour la Nouvelle-Calédonie d'en créer

> *«* aux fins d'exercer des missions de régulation dans un domaine relevant de ses compétences. [Il est spécifiquement précisé que] la loi du pays peut, par dérogation

---

[1916] Benoît DELAUNAY, « Synthèse - Établissements publics : personnes publiques « sui generis » - Lexis 360® », in *JurisClasseur Administratif*, 4 août 2017, http://www.lexis360.fr/document?docid=EF_SY-530398_0KPB.

[1917] Article 54-2 de la **loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et articles 3 et 9-2 de la loi modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.**

[1918] Benoît DELAUNAY, « Synthèse - Établissements publics : personnes publiques « sui generis » - Lexis 360® », *op.cit*.

[1919] **Loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, qui, en l'occurrence, y insère un article 27-1.**

aux articles 126 à 128, 130 et 131, lui attribuer le pouvoir de prendre les décisions, même réglementaires, celui de prononcer les sanctions administratives mentionnées à l'article 86, ainsi que les pouvoirs d'investigation et de règlement des différends, nécessaires à l'accomplissement de ses missions. » [1920]

1706. *Les autorités administratives constituent donc l'entité de prédilection pour mener à bien une mission principalement pénale. En effet, cela fait explicitement partie de leurs attributions possibles et, surtout, seules ces dernières peuvent revendiquer par essence une indépendance propre à assumer exclusivement et légitimement toute responsabilité quant aux sanctions prononcées.*

1707. Certains auteurs considèrent même que les sanctions administratives « *ne sont acceptables que lorsqu'elles sont infligées par des autorités administratives indépendantes* »[1921]. Ces dernières « *offrent [en effet] des garanties d'indépendance de sorte que ce qui serait inadmissible d'un chef de bureau est tolérable estampillé AAI*. »[1922]

1708. Pour celles qui sont créées localement, il est prévu que

> *« La composition et les modalités de désignation des membres de l'autorité administrative indépendante doivent être de nature à assurer son indépendance. La fonction de membre d'une autorité administrative indépendante est [notamment] incompatible avec tout mandat électif et toute détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur dont ladite autorité assure la régulation.»*[1923]

1709. Les nominations des membres des autorités administratives indépendantes, par arrêté du Gouvernement, ont lieu après l'audition publique du candidat proposé par le Gouvernement, et l'approbation, par un avis du Congrès adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, de la candidature proposée.[1924] Enfin, seul un empêchement ou un manquement à ses obligations constaté par une décision unanime des autres membres de l'autorité peut justifier qu'il soit mis fin au mandat d'un membre d'une autorité administrative indépendante[1925].

Le Conseil constitutionnel a pu constater que « *ces dispositions, qui ont pour objet de contribuer à assurer le respect des principes d'indépendance et d'impartialité par des autorités de nature non juridictionnelle auxquelles la loi du pays peut attribuer le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition, ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle* »[1926]. On dispose là d'une structure parfaitement appropriée à l'expression de positions et au prononcé de sanctions indépendamment de toute pression politique.

[1920] Article 27-1 de la **loi organique susmentionnée, mo**difié depuis par la **loi organique n° 2016-507 du 25 avril 2016 relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie.**

[1921] Gilles LEBRETON, *Libertés publiques et droits de l'Homme*, 4e éd., Dalloz, Paris, 1999, p.174.

[1922] Emmanuel ROSENFELD et Jean VEIL, « Sanctions administratives, sanctions pénales », *op.cit*.

[1923] Article 27-1 de la **loi organique susmentionnée.**

[1924] Article 93-1 de la **loi organique susmentionnée.**

[1925] Article 27-1 de la **loi organique susmentionnée.**

[1926] CC, Décision 2016-731 DC, 21 avril 2016, *Loi organique relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie*.

1710. Une telle entité existe déjà localement : l'autorité de la concurrence, créée en 2014[1927] et entrée en fonction en mars 2018. Il serait extrêmement profitable au déploiement des sanctions administratives en matière environnementales et donc à l'effectivité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie que de pouvoir bénéficier d'une structure comparable à celle-ci.

1711. Reste néanmoins à déterminer si la pérennité du patrimoine naturel calédonien peut, en l'état actuel du droit, relever du champ de compétence d'une autorité administrative indépendante créée par la Nouvelle-Calédonie.

2 - La pérennité du patrimoine naturel, un domaine « trop » transversal ?

1712. Facilitant le passage des divers obstacles évoqués précédemment quant à la mise en œuvre des sanctions administratives en matière environnementale, le fait que ces sanctions soient prononcées par un tiers doit aussi permettre que la politique répressive en la matière soit cohérente pour toute la Nouvelle-Calédonie et pour l'ensemble des matières concernant la pérennité du patrimoine naturel.

1713. L'opportunité de disposer d'une autorité administrative indépendante en matière environnementale a déjà été soulignée au niveau national[1928]. Pour autant, la rédaction actuelle de la loi organique ne permet pas forcément qu'une telle autorité puisse s'exercer sur l'ensemble de la matière environnementale. Il s'impose donc soit de réfléchir à une nouvelle formulation de la loi organique (a) soit d'explorer les possibilités offertes par d'autres structures (b).

a - Le cantonnement actuel de la compétence des autorités administratives indépendantes aux domaines relevant de la Nouvelle-Calédonie

1714. Le cadre juridique imposé aux autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie est pour le moins minimaliste, entièrement composé de l'article 27-1 de la loi organique. Le **statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ne s'applique en effet en Nouvelle-Calédonie qu'aux autorités** qui exercent des attributions au sein de compétences relevant de l'Etat[1929]. La loi du pays qui crée une telle autorité dispose donc d'une immense latitude.

1715. La loi organique restreint cependant la compétence des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie à l'exercice de « *missions de régulation dans un domaine relevant de ses compétences* »[1930]. Cette limite est rappelée à l'article 99 où il est précisé que

> *« Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par application de la présente loi : […]*

[1927] Par la loi du pays n° 2014-12 du 24 avril 2014 portant création de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et modifiant le livre IV de la partie législative du Code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie.

[1928] Lire à cet égard la thèse de Julien BETAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, *op.cit.*, p.222.

[1929] Article 55 de la **loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.**

[1930] Article 27-1 de la **loi organique susmentionnée.**

13° Création d'autorités administratives indépendantes, en application de l'article 27-1, dans les domaines relevant de sa compétence. »

Cette limite est vraisemblablement exclusivement liée au fait qu'il soit procédé par loi du pays. En effet, une autorité administrative indépendante, par essence, n'est pas rattachée à la collectivité qui la crée. A part la contrainte formelle de sa création, rien ne semble justifier qu'elle ne puisse connaître de domaines extérieurs[1931] au champ de compétence matérielle de la loi du pays. En outre, puisque l'architecture juridique de l'article 27-1 a été élaborée dans l'optique d'affermir le droit de la concurrence, il n'était peut-être pas apparu nécessaire de couvrir des champs relevant de la compétence des provinces.

1716. En droit national, « *Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi* » sans qu'une quelconque restriction ne soit portée *a priori* à son champ d'action, y compris la moindre référence à l'article 34 de la Constitution. La question se pose en d'autres termes localement. En effet, la seule collectivité en capacité de produire des lois du pays doit non seulement articuler son pouvoir législatif avec son propre pouvoir réglementaire mais aussi avec le champ de compétence réglementaire des provinces qui, lui, à ce jour, ne souffre l'incursion d'aucune loi nationale ou de pays.

1717. Cette restriction est extrêmement pénalisante car l'environnement est par nature transversal : il a été illustré dans la première partie combien la pérennité de notre patrimoine naturel implique la mobilisation des compétences explicites de la Nouvelle-Calédonie et celles par défaut des provinces.

Créer une autorité administrative indépendante qui ne serait compétente pour prononcer les sanctions administratives que dans les matières relevant de la Nouvelle-Calédonie serait pour le moins insatisfaisant.

Naturellement, s'agissant d'une prescription explicite de la loi du pays, la rigueur du Conseil d'Etat sur ce point est incontournable. Elle a déjà été affichée dans l'avis rendu au moment de la création de l'autorité de la concurrence[1932]. En l'état actuel de la loi organique, une autorité administrative indépendante œuvrant en matière environnementale aurait déjà un champ d'action potentiellement très large. Elle pourrait notamment prononcer les éventuelles sanctions administratives prévues pour des infractions relatives à l'environnement minier[1933], à hygiène publique et à la santé ainsi qu'au contrôle sanitaire aux frontières[1934], aux droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive[1935], à la gestion des eaux

---

[1931] Pour sa part, la Polynésie française, ne peut créer, en vertu de l'article 30-1 de la loi organique modifiée **n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française** que « *des autorités administratives indépendantes, pourvues ou non de la personnalité morale, aux fins d'exercer des missions de régulation dans le secteur économique* ».

[1932] CE, section des finances, 17 décembre 2013, *Projet de loi du pays portant création de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et modifiant le livre IV de la partie législative du Code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie*, Avis n°388.199 : « *Le Conseil d'Etat […] constate que le projet de loi du pays qui lui est soumis est bien relatif à des matières correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie* ».

[1933] Point 11° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

[1934] Point 4° de l'article 22 de la loi susmentionnée.

[1935] Point 10° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

douces[1936], aux hydrocarbures[1937] ou aux éventuelles normes énergétiques de construction[1938].

1718. Plusieurs options permettraient de remédier à cet inconvénient rédhibitoire à la pertinence de la création d'une autorité administrative indépendante en charge du prononcé des sanctions administratives en matière environnementale.

1719. La plus robuste, impliquant une modification de la loi organique, serait de faire évoluer ses articles 27-1 et 99.

Ainsi, à l'article 27-1, il serait opportun de prévoir que les autorités administratives indépendantes créées par loi du pays pourraient aussi exercer des missions de régulation dans un domaine relevant de compétence provinciale. Cela permettrait de couvrir, notamment, tout le champ de la biodiversité (espèces et aires protégées, écosystèmes d'intérêt patrimonial, chasse, pêche, espèces envahissantes, défrichements…) et de la prévention de pollutions (ICPE, carrières, produits toxiques…).

A la fin de l'article 99, il serait donc nécessaire de supprimer la mention « *dans les domaines relevant de sa compétence.* »

1720. Cependant, cette possibilité doit être conditionnée à la volonté affichée des trois provinces en ce sens[1939]. Chacune doit exprimer sa volonté de faire prononcer les sanctions administratives encourues pour les infractions à leurs dispositions par cette autorité administrative indépendante.

1721. L'unanimité des provinces pour partager le bénéfice d'une telle entité semble incontournable. Certes, chaque province reste compétente par défaut en matière environnementale et peut disposer librement, sans coordination juridiquement imposée avec ses collectivités jumelles.

Pour autant, une autorité administrative indépendante ne saurait décemment prononcer les sanctions administratives pour une portion seulement du territoire néo-calédonien. Cela lui ôterait de sa crédibilité. Cela viderait aussi de sens le fait de procéder par loi du pays, qui implique une « logique pays ». Cela compromettrait enfin l'effectivité du droit de d'environnement en encourageant -peut-être- le dumping environnemental, le déplacement de certaines infractions (relatives aux installations classées notamment) vers les périmètres ne relevant pas de la compétence territoriale de l'autorité administrative indépendante en charge des sanctions administratives environnementales.

Le fait de stimuler une coordination des provinces par la mutualisation d'un instrument de prononcé des sanctions administratives faciliterait et encouragerait aussi l'harmonisation de ces sanctions et des infractions qu'elles ont vocation à dissuader ou, à défaut, à interrompre.

Il n'est d'ailleurs pas incohérent que la loi du pays puisse répercuter des aspirations provinciales puisque, si tous les élus provinciaux ne sont pas membres du Congrès, tous les membres du Congrès sont des élus provinciaux[1940].

[1936] Article 47 II de la loi organique susmentionnée.

[1937] Point 11° de l'article 22 et article 99 de la loi organique susmentionnée.

[1938] Point 21° de l'article 22 de la loi organique susmentionnée.

[1939] Voir le tableau comparatif porté en annexe 2.3.

[1940] Article 62 de la loi organique susmentionnée : « *Le Congrès est l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie ; il comprend cinquante-quatre membres dont sept membres de l'assemblée de*

1722. On peut aussi envisager que la loi organique prévoie un jour que les principes directeurs du droit de l'environnement relèvent désormais de la loi du pays, comme évoqué dans la première partie. Néanmoins, seules les infractions à ces principes directeurs seraient passibles de sanctions administratives prononcées par cette autorité administrative indépendante, ce qui ne serait pas plus convaincant.

1723. Enfin, on pourrait opportunément élargir le champ de compétences de la Nouvelle-Calédonie en matière de sanctions administratives.

En effet, l'article 86 dispose que le Congrès puisse prévoir des sanctions administratives en toutes matières. Il s'entend naturellement que les sanctions administratives qu'il édicte ne puissent assortir que les infractions aux dispositions qu'il édicte. C'est d'ailleurs ce qu'induit la lecture du Conseil d'Etat reconnaissant qu'il lui appartient « *non seulement de définir les règles applicables mais aussi de déterminer, en tant que de besoin, les pénalités administratives sanctionnant les infractions aux règles qu'il édicte, pénalités à défaut desquelles ces règles constitueraient des obligations dépourvues de sanctions*. »[1941]

Symétriquement, l'article 157 octroie les mêmes attributions en la matière aux provinces.

Pourtant la loi organique n'exige pas explicitement que chaque collectivité prononce elle-même les sanctions administratives qu'elle fait encourir. C'est la pratique en vigueur, car aucune autre n'est envisageable faute de tiers. Toutefois, ce n'est pas l'usage en droit national, où le ministère édicte une sanction à faire prononcer par le préfet ou le directeur d'un établissement.

Il aurait été tout à fait concevable que le prononcé des sanctions administratives puisse être explicitement dévolu, par la loi organique, à la Nouvelle-Calédonie. A ce jour, apporter cette précision ne bouleverserait pas les pratiques de chaque collectivité en matière environnementale. En effet, celles-ci sont pour ainsi dire inexistantes. Seules les installations classées pour la protection de l'environnement font l'objet de sanctions administratives et elles sont le plus souvent instruites par la Nouvelle-Calédonie -qui dispose du plus grand nombre d'inspecteurs- au bénéfice des provinces -juridiquement compétentes. Pour autant, elle serait malvenue, les services de la Nouvelle-Calédonie n'ayant pas *a priori* cette vocation et ceux des provinces se sentant potentiellement dépouillés d'une prérogative.

Une telle démarche, décorrélée de la perspective d'une autorité administrative indépendante, n'aurait aucun sens.

1724. Si l'option de l'autorité administrative indépendante prononçant des sanctions administratives pour les infractions commises sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie dans des matières environnementales relevant à la fois de sa compétence et de celles des provinces ne pouvait voir le jour, une alternative pourrait être envisagée pour améliorer l'effectivité des dispositions en faveur de la pérennité du patrimoine naturel.

b - La plus grande souplesse des établissements publics

1725. Etablir un établissement public de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province qui soit compétent pour prononcer des sanctions administratives est juridiquement possible. Chaque collectivité peut décider sa création, et lui attribuer les missions qui lui conviennent. Il serait

---

la province des îles Loyauté, quinze de l'assemblée de la province Nord et trente-deux de l'assemblée de la province Sud. »

[1941] CE, 10/7SSR, 28 juillet 1995, Req. n°168607.

même envisageable qu'un tel établissement cumule les missions de poursuite et de sanction[1942].

Pour autant, cette option ne favoriserait pas l'homogénéité du prononcé de ses sanctions au niveau du pays et, de fait, créerait des circonstances plus favorables à un dumping environnemental. Certes, du fait que les incriminations soient propres à chaque province, on constate déjà une hétérogénéité territoriale des comportements environnementalement dommageables. Par exemple, les roussettes vendues sur Nouméa viennent le plus souvent des Iles Loyauté ; les défrichements d'ampleur menés en province Nord ne sont pas soumis à étude d'impact ; les pêcheurs en mer non professionnels seuls à bord peuvent ramener 40 kg de poissons en province Sud alors qu'ils sont limités à 10 kg en province Nord.

Cependant, aucune à ce jour n'est engagée dans une réelle politique répressive administrative environnementale : ce paramètre seul n'encourage donc pas de déplacements d'activités. Surtout, l'essentiel des sanctions administratives prononcées à ce jour concerne les installations classées. Or, l'essentiel des effectifs des inspecteurs des installations classées, dont la sanction administrative relève des provinces, est composé d'agents de la Nouvelle-Calédonie.

Outre le fait que des établissements publics propres à chaque collectivité ne permettraient aucune mutualisation des moyens matériels et surtout humains très spécifiques à mobiliser, ils impliqueraient donc une dilution de ceux déjà actifs. Cette option semble donc à proscrire.

1726. Toutefois, il serait possible de créer un établissement public servant les intérêts de plusieurs collectivités par le biais d'un syndicat mixte.

Un tel syndicat n'est encadré localement que par les articles 54 de la loi organique et 9 de la **loi organique modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Il n'existe pas localement de distinctions comme en droit national entre syndicat ouverts et fermés, pôles métropolitains ou pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. Il reste vrai localement que**

> ***«*** *Au-delà de la structure institutionnelle à laquelle ils donnent lieu, les syndicats mixtes se caractérisent par la souplesse de leur organisation, comme, du reste, de leur fonctionnement. Les statuts y occupent donc une place importante. »*[1943]

1727. Il serait donc possible, en l'état actuel du droit applicable en Nouvelle-Calédonie, que la Nouvelle-Calédonie et les provinces s'accordent pour faire assumer des missions « *présentant une utilité pour chaque personne morale intéressée* »[1944] par une même entité, dûment autorisée par le représentant de l'Etat en Nouvelle-Calédonie.

1728. Il serait ainsi convenu notamment de l'identification des personnes morales concernées. Pour ce qui concerne la mission suscitant le premier intérêt de ce syndicat mixte, il semble judicieux de limiter les entités associées aux seules collectivités potentiellement auteurs de sanctions administratives en matière de pérennité du patrimoine naturel : provinces et Nouvelle-Calédonie.

[1942] CE, 5/6SSR, 21 décembre 2018, Req. n°424520.

[1943] Elisabeth MELLA, « Syndicat mixte – Création et administration - Lexis 360® », in *JurisClasseur Collectivités territoriales*, 1 novembre 2014, http://www.lexis360.fr/document?docid=EN_KEJC-148500_0KRM.

[1944] Article 54 de la loi organique **susmentionnée**.

Le Sénat coutumier et les conseils coutumiers n'étant pas mentionnés à l'article 54 de la loi organique et n'étant pas des établissements publics mais des institutions de la Nouvelle-Calédonie, ils ne peuvent pas faire partie d'un syndicat mixte. Ce paramètre est pénalisant. En effet, bien qu'ils ne soient pas susceptibles de prononcer des sanctions administratives, leur participation contribuerait à en assoir la légitimité aux yeux de l'ensemble des personnes susceptibles d'en être l'interlocuteur.

1729. Bénéficier d'un collège pour prononcer des sanctions administratives resterait cependant une occasion d'en panacher la composition, dans des modalités à établir de concert.

1730. Enfin, si un établissement public préexistant devait cependant y être associé, ce pourrait être l'office français pour la biodiversité (OFB), qui dispose d'une antenne en Nouvelle-Calédonie. En effet, le Code de l'environnement national prévoit qu'il contribue

> *« à l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau, aux espaces naturels, aux espèces, à la chasse et à la pêche ainsi que des missions de police sanitaire en lien avec la faune sauvage »*[1945].

Son expérience en la matière ne porte certes pas spécifiquement sur le prononcé de sanctions administratives. Il pourrait néanmoins être en mesure d'apporter son concours en matière de stratégie et, le cas échéant, à l'exercice d'autres missions.

B - Les atouts d'une entité administrative tierce prononçant les sanctions administratives environnementale en Nouvelle-Calédonie

1731. Les conditions d'organisation seraient certes différentes si l'option retenue en faveur de l'effectivité des dispositions environnementales locale consistait à faire prononcer les sanctions administratives par un syndicat mixte ou par une autorité administrative indépendante. Pour autant, bien qu'avec des légitimités différentes, chaque entité serait en mesure de prendre en charge les missions qui contribueraient le plus significativement à faire des sanctions administratives un des boucliers du patrimoine naturel néo-calédonien.

En effet, dans les deux cas, elles peuvent prendre en charge quelque mission que ce soit qui soit du ressort de ses « créateurs » et qui figure à ses statuts.

1732. Il n'est pas ici question de présumer des bouleversements qu'induirait la création de cette entité sur le fonctionnement actuel des services concernés de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, ni de la rugosité d'une éventuelle translation des moyens d'un service à un autre. Il est, simplement, constaté que certaines missions seraient vraisemblablement remplies avec plus d'efficacité par une entité autonome, voire indépendante. Il reste bien entendu exclu de cumuler à nouveau sur une nouvelle entité unique toutes les marches qui mènent à la sanction administrative.

1733. En tout état de cause, pour ce qui est du seul prononcé des sanctions administratives, le nombre d'entre elles déjà prononcées semble indiquer que l'attribution de cette stricte mission ne bouleverserait pas le quotidien de beaucoup d'agents ni les procédures routinières dans de nombreuses administrations.

[1945] Article L. 131-9 du Code de l'environnement national modifié par la **loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement**.

Sans que cela n'ait fait l'objet de consultations au titre de cette recherche, la création d'une entité unique en charge du prononcé des sanctions administratives environnementales amènerait à structurer une politique résolue en la matière (1). Plus indirectement, elle contribuerait à mettre en cohérence les diverses incriminations administratives environnementales établies par chaque collectivité (2).

1 - La structuration d'une politique répressive administrative environnementale

1734. En affecter le prononcé à une entité tierce aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie renforcerait l'impact positif des sanctions administratives sur la pérennité du patrimoine naturel en les rendant à la fois plus prévisibles et plus fluides[1946].

En effet, cela permettrait de lever l'obstacle de l'embarras palpable et légitime des provinces et de la Nouvelle-Calédonie à exercer ces missions[1947]. Il apparait très clairement qu'un tiers se sentirait bien plus légitime à sanctionner des administrés sans avoir cumulé la responsabilité de chacune des différentes phases réglementaires (élaboration de la norme juridique, instruction de la demande d'autorisation, contrôle puis, le cas échéant, détermination de la sanction appropriée à l'infraction constatée et prononcé de cette sanction). Il apparait tout aussi clairement que la sanction administrative serait aussi bien mieux perçue par ceux qui en feraient l'objet.

1735. La création de cette structure permettrait, en outre, de disposer d'effectifs spécialement désignés et formés pour assumer le prononcé de telles sanctions.

1736. Elle disposerait naturellement d'une procédure transparente et homogène, ce qui contribuerait aussi à la fluidité du prononcé des sanctions administratives. Elle mettrait très vraisemblablement en place une réelle politique répressive administrative environnementale identifiant explicitement des objectifs -à l'échelle pays ou plus ciblés.

1737. Son existence encouragerait une concertation autour de la dépénalisation de certaines infractions qui deviendraient seulement passibles de sanctions administratives, plus immédiates, plus techniques, moins symboliques. Cela encouragerait à l'homogénéisation des incriminations et des sanctions administratives d'une province à l'autre. Au-delà, cette entité concourrait à la mise en cohérence globale des sanctions administratives.

1738. Une grande attention devrait être portée aux modalités d'organisation du syndicat mixte ou, idéalement, de l'autorité administrative indépendante. En particulier, si la structure choisie devait prononcer des mises en demeure ou comporter une possibilité de recours gracieux, l'architecture devrait correspondre aux exigences du Conseil d'Etat[1948] et du Conseil Constitutionnel[1949].

[1946] Une commission a déjà été créée localement pour prononcer des sanctions administratives, dans la perspective des Jeux du Pacifique tenus en Nouvelle-Calédonie en 2011 et qui fonctionne sans discontinuité depuis : la commission de lutte contre le dopage (Délibération modifiée n° 202 du 22 août 2006 relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage en Nouvelle-Calédonie et arrêté n° 2011-2017/GNC du 5 septembre 2011 approuvant le règlement intérieur de la commission de lutte contre le dopage de Nouvelle-Calédonie). Aucune jurisprudence n'a été inventoriée à ce jour à notre connaissance.

[1947] Largement décrit au paragraphe précédent.

[1948] Par exemple, CE, 5/6SSR, 21 décembre 2018, Req. n°424520.

[1949] Par exemple, CC, Décision 2013-331 QPC, 5 juillet 2013.

2 - La stimulation de la mise en cohérence des incriminations et d'un plan de contrôle environnemental à l'échelle pays

1739. Cette entité environnementale, active sur toute l'étendue marine et terrestre de la Nouvelle-Calédonie, pourrait aussi couvrir un champ matériellement vaste, puisque l'environnement l'est par nature. Les sanctions administratives du ressort des provinces seraient à considérer en premier lieu. Elles concernent à la fois la préservation d'éléments du patrimoine naturel et la prévention de pollutions, dont notamment, à ce jour :

- les écosystèmes d'intérêt patrimonial et les défrichements,
- le partage et les avantages retirés des ressources biochimiques, génétiques et biologiques,
- les espèces exotiques envahissantes,
- les produits toxiques,
- la gestion des déchets,
- les installations classées pour la protection de l'environnement,
- les carrières,
- les obligations d'études ou notices d'impact au cas par cas.

1740. La sanction administrative d'infractions à des dispositions de la compétence de la Nouvelle-Calédonie serait aussi opportunément traitée par cette structure à vocation environnementales. Si elles étaient passibles de sanctions administratives, ce pourrait être le cas par exemple pour des infractions au droit minier impactant l'environnement[1950], aux questions zoosanitaire et phytosanitaire[1951], à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant[1952] ou aux périmètres de protection des eaux[1953].

1741. Pour autant, cette homogénéisation ne saurait se faire qu'à l'initiative de chaque collectivité en la matière. Chacune accepterait ou non au cas par cas, en amont de sa création, de faire assumer certaines missions ou non par l'entité tierce et surtout d'accorder ses dispositions avec celles des autres collectivités.

1742. En particulier, la question de confier aussi à cette structure la mission de contrôler le respect des infractions environnementales pourrait se poser. Il ne semble pas que cela soit opportun cependant.

En premier lieu, l'article 86 de la loi organique ne permet qu'aux agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes de constater les infractions aux réglementations de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes dans les conditions fixées par la loi. Aucune mention spécifique d'éventuels agents assermentés de leurs établissements publics n'apparait. Or, vu la rigueur nécessaire à l'établissement d'une disposition relevant de la procédure pénale, les interprétations sont toujours strictes.

[1950] Articles R. 142-10-4, Lp. 112-18 et Lp.112-19 et Lp.112-24, Lp. 141-4, Lp. 142-5, Lp. 142-6 et R. 142-10-1 du Code minier de la Nouvelle-Calédonie.

[1951] Par exemple, les délibérations du Congrès n° 334 du 11 août 1992 portant protection des végétaux, n° 335 du 11 août 1992 relative aux produits phytosanitaires à usage agricole, n° 113/CP du 18 octobre 1996 relative aux teneurs maximales en résidus de pesticides admissibles sur ou dans certains produits d'origine végétale ou n° 112/CP du 18 octobre 1996 relative au contrôle sanitaire des végétaux ou produits végétaux à l'importation ou à l'exportation.

[1952] Délibération n° 219 du 11 janvier 2017 relative à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

[1953] Délibération n° 105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie.

En outre, les dispositions provinciales sont significativement différentes les unes des autres. Si ce point n'évoluait pas, des agents d'une entité unique pour toute la Nouvelle-Calédonie auraient une lourde tâche pour connaître parfaitement les différents textes de leur ressort territorial -à moins de n'être affecté qu'à une circonscription donnée. L'impératif de bonne connaissance de la zone et de la réglementation applicable amène le plus souvent, qui que soit l'employeur des agents de contrôle, à des recrutements de proximité. Or, une telle proximité est parfois, notamment en zone peu peuplée, un obstacle à la rigueur nécessaire lors du contrôle[1954]. En tout état de cause, les agents de cette structure auraient à connaître d'infractions matériellement très diverses. Pour être crédibles, ils devraient n'être commissionnés que pour ce qui relève de leur compétence technique propre. Ceci limite la possibilité de mutualiser les moyens humains pour l'exercice de cette mission.

Il s'agirait néanmoins, bien entendu, que les agents assermentés puissent adresser leurs procès-verbaux directement à l'entité tierce en charge des sanctions administratives encourues, comme ils l'adressent au Parquet quand il est question de sanctions pénales. Une coordination très étroite entre cette structure et les agents de contrôle relevant de la Nouvelle-Calédonie et des provinces devrait être strictement formalisée dans les instruments juridiques en portant la création.

1743. Il ne semble pas non plus que la formation des agents de contrôle soit utilement prise en charge par cette structure, puisque localement l'antenne de l'Office Français de la Biodiversité (OFB) et l'Institut de Formation de l'Administration Publique (IFAP) la compte déjà dans leurs attributions.

1744. La simple prise en charge par une entité tierce, idéalement une autorité administrative indépendante, de la mission de prononcer les sanctions administratives aux infractions environnementales locales serait donc un pas important en faveur de l'effectivité du droit de l'environnement local. Cela contribuerait grandement, en effet, non seulement à en multiplier les prononcés mais surtout à en améliorer l'architecture globale non seulement au niveau du pays mais aussi au sein de chaque corpus répressif, idéalement réparti entre sanctions pénales et administratives.

[1954] Il est déjà arrivé qu'un agent assermenté soit embarrassé de contrôler des membres de sa famille ou à l'inverse que sa famille fasse l'objet de menaces de représailles si un de ses constats donne lieu à des sanctions.

Conclusion du chapitre

1745. La loi organique[1955] réserve à l'Etat, garant des libertés fondamentales, la compétence en matière de procédure pénale, au niveau national comme local. C'est donc strictement la loi nationale qui liste à la fois les différents maillons de la chaîne pénale environnementale locale et leurs prérogatives respectives.

> *«* Il est en effet essentiel de garantir la sécurité juridique du citoyen sur l'ensemble du territoire de la République, et de les faire bénéficier du même degré de respect des droits fondamentaux et libertés publiques quelle que soit la collectivité dans laquelle ils se trouvent. Ces libertés fondamentales sont susceptibles d'être entravées par une procédure pénale et le Conseil constitutionnel a […] confirmé que seule une loi nationale peut porter atteinte à ces droits fondamentaux*. »*[1956]

1746. Néanmoins, il appartient à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces de concourir de façon optimale à cette chaîne pénale. Clarifier les contributions de chacun permet à chacun de ses maillons, et notamment au premier d'entre eux, les agents assermentés de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, d'agir au mieux en faveur de la pérennité de l'environnement néo-calédonien. En particulier, les provinces et la Nouvelle-Calédonie, qui ne disposent pas toutes d'une parfaite information sur le cadre légal d'exercice de leurs missions de police judiciaire, peuvent davantage être actrices de l'effectivité de leurs dispositions environnementales.

1747. Parallèlement, les provinces et la Nouvelle-Calédonie peuvent aussi structurer leur potentiel opérationnel répressif environnemental en déterminant sciemment leur politique de transaction pénale et de sanctions administrative en la matière. En particulier, il apparait que la transaction pénale risque de dénaturer l'intention pénale initialement affichée : elle pourrait avantageusement être remplacée par des amendes forfaitaires ou des sanctions alternatives prononcées par la Justice. Par contre, pour les infractions techniques, il est important que puisse être affirmée la pertinence des sanctions administratives.

1748. Si plusieurs paramètres justifient que les provinces et la Nouvelle-Calédonie peinent à les prononcer elles-mêmes, il serait très opportun de pouvoir structurer localement une autorité administrative indépendante -ou un syndicat mixte- en charge notamment du prononcé des sanctions administratives environnementales. Cela favoriserait la maturation de tout l'arsenal répressif environnemental local, en suscitant et alimentant les réflexions sur ses objectifs et modalités de mise en œuvre.

[1955] Point 2° de l'article 21 de la **loi organique susmentionnée.**

[1956] Emmanuelle GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *op.cit*., p.234.

Conclusion du titre

1749. La caractérisation des infractions locales ne doit pas seulement être pertinente : elle doit aussi être étayée par des sanctions appropriées au but poursuivi par l'incrimination et supportée par des acteurs de la chaîne pénale conscients de leurs prérogatives.

Ces sanctions doivent être appropriées dans leur nature et leur *quantum*, qui présagent de leurs fonctions : préventive, rétributive, réparatrice ou socio-éducative.

Elles doivent aussi l'être dans leur essence : sanctions pénales classiques, sanctions administratives ou contraventions de grande voirie. Elles répondent alors à une philosophie propre et jouent un rôle social différent. Les sanctions pénales doivent être réservées aux infractions les plus symboliques, les plus porteuses de valeurs pour les concitoyens. Les sanctions administratives doivent permettre une réaction automatique à un écart par rapport à une norme technique. Les contraventions de grande voirie doivent aussi prendre en considération la dimension environnementale de la police de la conservation.

1750. Les acteurs de la chaîne pénale environnementale, notamment ceux qui n'ont pas pour cœur de métier le droit ou la procédure pénale mais l'environnement, doivent pour leur part assumer leur fonction pénale - au sens large - plus résolument. Cela implique d'une part de mieux connaître cette fonction, les prérogatives associées et les limites de l'exercice. Cela peut aussi amener les collectivités locales à s'appuyer sur des entités tierces plus à même d'assurer certaines missions, notamment le prononcé des sanctions administratives.

1751. Cela contribuerait activement à l'effectivité des normes juridiques concourant à la pérennité du patrimoine naturel, en en affirmant la dimension contraignante.

Conclusion de la partie

1752. Engoncé entre les exigences du droit national et les aspirations à être adapté aux réalités locales, le droit de l'environnement néo-calédonien peine à s'appuyer sur une architecture répressive réellement à même de lui donner une valeur dissuasive.

Le développement de la culture pénale *lato sensu* en matière environnementale permettrait l'avènement, en Nouvelle-Calédonie, d'un système juridique plus réfléchi, plus cohérent et plus ancré localement.

1753. S'assurer que les comportements des administrés vis-à-vis de notre patrimoine naturel soient conformes aux prescriptions juridiques -strictement de droit commun ou incluant le droit coutumier- et donner des suites appropriées aux manquements constatés permettrait de faire du droit de l'environnement un outil plus effectif. Cela donnerait tout son sens à l'édiction de normes juridiques en faveur de la pérennité du patrimoine naturel. En effet, de nombreux autres outils de contrôle social pourraient contribuer plus sûrement à l'atteinte des ambitions politiques environnementales que des normes juridiques non respectées, notamment l'éducation. Le recours au droit n'a de sens que si la démarche est menée jusqu'au bout de sa logique, en développant un arsenal de sanctions suffisamment complet et réfléchi pour offrir une réponse appropriée aux différentes infractions possibles.

Conclusion

> *« En première approche, il semble que l'effectivité n'appartienne pas réellement au langage du droit. […] Si l'effectivité n'est pas traditionnellement une question qui intéresse le juriste, c'est parce que la tâche de celui-ci a surtout été consacrée «* à la systématisation des règles de droit ainsi qu'à l'interprétation et à l'application de normes générales et abstraites à des cas d'espèce *». L'essentiel de son travail portait – et porte encore – sur le problème de la détermination du contenu des normes, suivant une approche qu'il est possible de qualifier de statique. De ce fait, l'amont, comme l'aval, du droit, c'est-à-dire le domaine des interactions existant entre le droit et le fait, n'ont été l'objet que d'interrogations d'ordre secondaire pour la dogmatique juridique. Aux yeux de celle-ci, le fait que la loi ne soit pas appliquée atteste seulement qu'une fonction gouvernementale n'est pas correctement remplie, mais la loi inappliquée reste la loi. »*
>
> *Il n'en demeure pas moins que l'effectivité apparaît, ainsi que l'écrit fort justement Antoine Jeammaud, comme «* un objet d'indispensable inquiétude pour les juristes soucieux de convaincre qu'ils ne s'enferment pas dans "l'univers abstrait des règles" et sont attentifs à l'inscription de celles-ci dans les pratiques sociales *». Il semble, en effet, particulièrement «* logique, sinon nécessaire, que l'on s'attache à apprécier les effets concrets ou l'efficience de ces instruments juridiques de changement ou d'amélioration des données socio-économiques que constituent les règles de droit. *»*[1957]

1754. Raphaël Romi constate en l'occurrence que « *le droit de l'environnement […] se heurte [...] à des intérêts et habitudes qui rendent son application souvent difficile et son efficacité parfois aléatoire. Cela ne rend pas cette application moins cruciale pour les droits des générations futures auxquels plusieurs textes font d'ailleurs référence*. »[1958] Ce constat est tout aussi vrai en Nouvelle-Calédonie[1959].

1755. Il importe donc que le droit de l'environnement applicable en Nouvelle-Calédonie soit conçu et mis en œuvre de sorte à ce qu'il contribue « effectivement » à modeler une société aussi durable que l'ambitionnent les autorités compétentes. Il s'agit en réalité d'inscrire pleinement la Nouvelle-Calédonie dans la logique selon laquelle « *L'ordre juridique environnemental poursuit […] une double finalité : la protection efficace du milieu et le modelage de la société au regard des impératifs écologiques* »[1960].

1756. Ceci appelle encore certains efforts, dont l'actualité laisse à penser qu'ils ne sont pas exclus. A l'heure où le droit de l'environnement néo-calédonien continue de se structurer et

---

[1957] Yann LEROY, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société,* 2011/3, n° 79, pp.715‑732.

[1958] Raphaël ROMI, « Environnement- Droit de l'environnement », *op.cit*.

[1959] On ne voit pas non plus de raison de croire que la Nouvelle-Calédonie soit l'exception au fait qu'« *on a bien souvent noté que les contraintes exercées par les industriels sur l'administration pour échapper à l'application des règles de droit de l'environnement étaient un obstacle réel au respect du droit de l'environnement.* » (Marie-Anne COHENDET, « Les effets de la réforme », *op.cit.*, p.52).

[1960] Charles-Hubert BORN et Nicolas DE SADELEER, « Eric Naim-Gesbert, « Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement - Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit », 1999 », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2001/3, n° 26, pp.555‑57.

de s'étoffer, alors même que l'environnement se voit attribuer une place singulièrement discrète dans la loi organique,

> *« Aborder le sujet des lacunes du droit de l'environnement conduit bien davantage à réfléchir sur son efficience que sur son contenu. La question majeure est en effet celle de l'effectivité du droit existant, comme celle de son autorité par rapport aux autres droits, plus que de la nécessité de recourir à de nouvelles règles de droit. »* [1961]

1757. Il semble que la notion d'effectivité du droit doive être adossée à celle de confiance. Celle-ci doit notamment être partagée au moment de l'établissement de la norme et lors de son application.

La norme fixée doit être reconnue comme la plus appropriée aux enjeux écologiques et à la société qui doit la vivre. Une telle confiance est rendue possible par la parfaite transparence de l'administration sur l'état de l'environnement et sur les décisions susceptibles de l'impacter. Elle vient aussi de l'ajustement des modalités d'élaboration de la norme à ses enjeux : sa légitimité doit être convaincante. Non seulement les autorités compétentes pour contribuer à la maturation de la décision publique et à son adoption doivent être acceptées comme légitimes, mais le degré et les modalités de participation du public choisi doivent être savamment justifiés. La légitimité est comprise ici dans sa double conception : « *la légitimité dérivée de la reconnaissance sociale d'un pouvoir et la légitimité comme adéquation à une norme ou à des valeurs*. »[1962]

Lors de la sanction des manquements à la norme environnementale, la confiance doit venir de la certitude d'équité. Ceux qui respectent la loi doivent avoir toutes les raisons de croire que ceux qui ne la respectent pas seront punis en conséquence. En l'occurrence, il s'agit non seulement de prévenir la distorsion de concurrence qui pourrait bénéficier aux professionnels délinquants, mais aussi plus généralement de limiter les conflits d'usage. Cela appelle des contrôles efficaces et des sanctions cohérentes. L'ensemble des usagers doit avoir aussi confiance en l'intelligence du système prévu, en sa valeur autant pour dissuader des comportements environnementalement pénalisants que pour promouvoir des comportements environnementalement vertueux. La procédure pénale environnementale et le droit pénal environnemental, au sens large, doivent être conçus dans la perspective « utile » de pérennité du patrimoine naturel, en prévenant les infractions qui lui nuirait et leurs récidives et, de façon ajustée avec ce que permet la responsabilité civile, à en limiter les effets[1963]. A cette fin, il doit permettre de satisfaire toutes les fonctions de la sanction : rétribution mais aussi réparation, prévention ou pédagogie[1964].

1758. La confiance serait alors une des clefs de l'effectivité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie et, par effet domino, de la préservation du patrimoine naturel local exceptionnel.

[1961] Corinne LEPAGE, « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », *op.cit.*, p.123.

[1962] Pierre ROSANVALLON, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris: Le Seuil, 2008. cité par Brigitte BOUQUET, « La complexité de la légitimité », *Vie sociale*, 2014/4, n° 8, pp.13-23.

[1963] C'est dans perspective de nécessaire effectivité des dispositions visant à pérenniser le patrimoine nature que la Charte constitutionnelle de l'environnement « *justifie la nécessité d'une répression des atteintes à l'environnement.* » (Marie-Anne COHENDET, « Le droit répressif, quelles valeurs, quelles frontières ? », *Revue Juridique de l'Environnement* , 2014, HSn°1, Volume 39, pp.15-32.)

[1964] Michel VAN DE KERCHOVE, « Les fonctions de la sanction pénale », *op.cit*.

1759. L'évolution des comportements, qui serait la conséquence des changements de perception, doit d'ailleurs, comme la confiance, être réciproque. Il serait surprenant que les comportements des administrés se transforment si ceux de l'administration ne le faisaient pas. Or, la trajectoire actuelle de la qualité du patrimoine naturel appelle un revirement. Les efforts appelés par ce revirement sont importants et peuvent certes rebuter les responsables. Pourtant, le constat d'Albert Einstein vaut aussi à cette circonstance : « *La folie est de toujours se comporter de la même manière et de s'attendre à un résultat différent*. »

1760. Aussi, à ce jour, le droit de l'environnement applicable en Nouvelle-Calédonie peine encore à s'émanciper d'œillères psychologiques en ce qui concerne les modalités d'élaboration des normes et d'œillères juridiques en ce qui concerne sa sanction. Il manque souvent d'agilité. Des observateurs ont constaté que le « *mimétisme juridique* »[1965] vaut en matière environnementale comme pour les autres matières, alors même que le droit de l'environnement appelle une « *symbiose entre les sciences de l'homme et de la nature* »[1966] qui ne se conçoivent chacune que de façon contextualisée. A part quelques exemples plus récents et très significatifs, comme celui de l'élaboration du Code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, les tentatives d'émancipation du modèle en vigueur restent timorées.

On pourrait parfois considérer que les autorités locales bâtissent leur édifice juridique avec des briques calquées sur les dispositions qui seront obsolètes en droit national dans les mois à venir. On hésite entre la fuite en avant et le jeu de dupes. Néanmoins, cette situation, générée principalement par un retard dans la prise de conscience des enjeux environnementaux et une méprise sur la puissance de l'outil juridique et les exigences de sa mise en œuvre, est immanquablement amenée à évoluer.

La confiance des administrés en l'action de l'autorité publique sera alors stimulée par la confiance de l'autorité elle-même en la cohérence des outils juridiques développés pour atteindre les objectifs qu'elle se fixe en matière de pérennité du patrimoine naturel.

1761. A la question « *Le droit est-il source, affluent, alluvion ou aboutissement des changements sociaux ?* »[1967], notre réponse serait que, pour ce qui concerne le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, il serait heureux qu'il en soit un affluent, le plus influent possible. Source semble illusoire, quand alluvion ou aboutissement seraient des échecs.

Le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie sera vraisemblablement un tel affluent, un bouclier contre les aléas écologiques en perspectives lorsque le pays s'y engagera sincèrement, c'est-à-dire lorsque :

- la dimension environnementale ne sera plus reconnue exclusivement aux dispositions visant spécifiquement à prévenir un dommage environnemental mais recherchée dans l'ensemble des dispositions susceptibles d'influencer positivement ou négativement la pérennité du patrimoine naturel ;

[1965] Lucile STAHL, « Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer », *op.cit.*, p.267.
[1966] Jacqueline MORAND-DEVILLER, « Environnement », *op.cit*.
[1967] Christoph EBERHARD, « De l'autre côté... La juridicité », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques,* 2013/1, Volume 70, pp.77‑83.

- les institutions et collectivités seront organisées de sorte à ce que le droit décline sciemment une politique environnementale assumée ;
- l'ensemble des acteurs de la société néo-calédonienne -soit moins de 300 000 personnes en tout et pour tout- pourra considérer que l'ordre juridique environnemental local respecte sa perception de son environnement, lui permet d'exprimer son besoin et d'entendre celui des autres ;
- le droit de l'environnement pourra s'adosser à une politique pénale environnementale cohérente à l'échelle du pays, où les suites pénales, administratives et civiles seraient pensées de concert pour les différents types d'infractions possibles ;
- les diverses sanctions encourues pour les infractions environnementales seront conçues de sorte à exploiter pleinement les différentes fonctions qu'elles peuvent remplir, tant pour dissuader les primo-infractions que pour faire œuvre éducative auprès des délinquants, voire réparatrice vis-à-vis des dégâts infligés au patrimoine naturel.

« De ce point de vue, les perspectives sont bien réelles pour les arts juridique et politique. »[1968]

[1968] Lucile STAHL, « Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer », *op.cit.*, p.741.

Références bibliographiques

Introduction : Ouvrages

BOURG Dominique et WHITESIDE Kenny, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Seuil, La république des Idées, 2010.

CABRILLAC Rémy (dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique* [en ligne], 7e éd., LexisNexis, 2016.

CASTETS-RENARD Céline et NICOLAS Guylène (dir.), *Patrimoine naturel et culturel de la Nouvelle-Calédonie*, *Aspects juridiques*, L'Harmattan, 2015, 526 p.

GIBERT Patrick, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Paris, 1980.

HART Herbert L.A., *Le concept de droit*, 2e éd., Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2005, 344 p.

MOLINER-DUBOST Marianne, *Droit de l'environnement*, 1e éd., Dalloz, 2015.

MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois* [en ligne]. https://books.google.com/books?id=au9AAAAAYAAJ&printsec=frontcover&dq=esprit+des+lois+montesquieu&hl=fr&sa=X&ved=0ahUKEwjq06bJjPfhAhVOX30KHVOwCYIQ6AEIQjAF#v=onepage&q=esprit%20des%20lois%20montesquieu&f=false

NAIM-GESBERT Éric, *Droit général de l'environnement*, 2e éd., LexisNexis, 2014.

PRIEUR Michel, *Précis de droit de l'environnement*, 7e éd., Paris, Dalloz, 2016.

Id., *Les indicateurs juridiques - Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement* [en ligne], Institut de la Francophonie pour le Développement Durable, 2018. http://www.ifdd.francophonie.org/media/docs/publications/733_indicateur-juridique_web.pdf

ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil, 2008.

Dictionnaire Larousse, 2017.

Introduction : Chapitres d'ouvrages

DAVID Carine, « L'incomplétude du contrôle de la loi du pays », in Carine DAVID (dir.) *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie, Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2016 p. 325.

Id., « Sources et partage de compétences en droit du patrimoine naturel et culturel », *Patrimoine naturel et culturel de la Nouvelle-Calédonie*, L'Harmattan, 2015, p. 524.

DAVID Victor, « La rivière Whanganui, sujet de droit : question d'éthique ?. », *Le développement durable en Océanie : vers une éthique nouvelle ?*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015.

PETERS B. Guy, « Nouveau management public (New public management) », *Dictionnaire des politiques publiques*, vol. 3e éd., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010, p. 398-404, [consulté le 2 mars 2018]. https://www-cairn-info.proxy.univ-nc.nc/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724611755-p-398.htm

Introduction : Thèses

BETAILLE Julien, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement* [microfiche], Université de Limoges, 2012.

DAVID Victor, *Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit* [microfiche], Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

DEFFAIRI Meryem, *La patrimonalisation en droit de l'environnement* [microfiche], Paris 1 Panthéon Assas, 2013.

FONTAINE Lauréline, *La notion de décision exécutoire en droit public français* [microfiche], 2001.

NAIM-GESBERT Eric, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement : contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruylant, 1999.
TZUTZUIANO Catherine, *L'effectivité de la sanction pénale* [en ligne], Toulon, 2015, 590 p. https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01405168/document

Introduction : Articles

AGNIEL Guy, « La Nouvelle-Calédonie et l'élaboration du droit international », *Revue Juridique de l'Environnement*, 32, 2007, n° 1, pp. 25-32.
ASPE Chantal et JACQUE Marie, « La prise en charge publique du champ de l'environnement », *Natures sociales*, 2012, pp. 83-104.
AUBENQUE Pierre, « Physis », Encyclopædia Universalis, [consulté le 21 avril 2017]. http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/physis/
BAGHESTANI-PERREY Laurence, « Le principe de précaution : nouveau principe fondamental régissant les rapports entre le droit et la science », 1999, p. 457.
BALLANDRAS-ROZET Christelle, « Quelle effectivité pour les référés-environnement ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 41, 2016, n° 2016/2, pp. 253-268.
BAUBY Pierre, « L'évaluation de l'efficacité économique et sociale des services publics » [en ligne], *Revue de l'AITEC*, [consulté le 27 juin 2017]. http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article346
BÉNOIT Jean, « Les attributions du conseil municipal », Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, 2015, [consulté le 26 février 2018]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/COLL/RUB000320&ctxt=0_YSR0MT1qZWFuIGLDqW5vaXQgZXjDqWN1dGlvbiBkZXMgYWN0ZXPCp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=
Id., « L'exécution des actes des collectivités locales », Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, 2012, [consulté le 26 février 2018]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/COLL/RUB004530&ctxt=0_YSR0MT1iw6lub2l0IGV4w6ljdXRpb24gZGVzIGFjdGVzIGNvbGxlY3Rpdml0w6lzIGxvY2FsZXPCp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=
BERTRAND Thomas et MARGUIN Julien, « La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, n° 2017/3. https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-lenvironnement- 2017-3-page-457.htm
BLAISE Séverine, « Le rôle de la culture dans les politiques de développement durable », *Revue Francophone du Développement Durable*, mars 2015, n° 5, pp. 5-31.
Id., « Note sur l'évaluation des politiques publiques », [s. l.], Schéma d'Aménagement et de Développement de la Nouvelle-Calédonie, NC2025, 2014.
Id., « Atouts et difficultés d'un développement durable de la Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique, Politique et Économique de la Nouvelle-Calédonie*, 2013, n° 21.
Id., La gestion des ressources naturelles en Nouvelle-Calédonie : des pistes pour l'Initiative du Maroc pour la Région du Sahara ?, Genève, 2012.
Id., « Du concept de Développement Durable : panacée ou oxymore ? », *Les cahiers de l'Association du Tiers-Monde*, 2011, n° 26.
BOISVERT Valérie, CARNOYE Leslie et PETITIMBERT Rémy, « La durabilité forte : enjeux épistémologiques et politiques, de l'économie écologique aux autres sciences sociales ». Entretien avec Valérie Boisvert mené par Leslie Carnoye et Rémi Petitimbert » [en ligne], *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, avril 2019, n° Vol. 10, n°1, [consulté le 10 février 2020]. http://journals.openedition.org/developpementdurable/13837

BONNAUD Laure et LASCOUMES Pierre, « Quelle administration pour le développement durable ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 40, 2015, nº 2015/1, pp. 9-12.
BONNOTTE Christophe et SAUVIAT Agnès, « Production de la norme dans les projets urbains et démocratie participative », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2015, nº 2015/HS, pp. 51-66.
BORN Charles-Hubert et DE SADELEER Nicolas, « Eric Naim-Gesbert, « Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement - Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit », 1999 », *Revue Juridique de l'Environnement*, 26, 2001, nº 3, pp. 555-557.
BOUQUET Brigitte, « La complexité de la légitimité », *Vie sociale*, n° 8, décembre 2014, nº 4, pp. 13-23.
BRETON Jean-Marie, « Entre protection et valorisation : le patrimoine saisi par le droit » [en ligne], *Études caribéennes*, février 2013, nº 20, [consulté le 2 mars 2018]. http://journals.openedition.org/etudescaribeennes/5374
BRUNON-ERNST Anne, « Le Gouvernement des normes. Jeremy Bentham et les instruments de régulation post-moderne », *Archives de Philosophie*, 2015/2, p. 309-322.
BURELLI Thomas, « Les chemins tortueux de la mise en oeuvre de la Convention sur la diversité biologique dans l'outre-mer français. Spécificités des règles de mise en oeuvre et scénarios pour une mise en application complète et cohérente des dispositifs d'accès et de partage des avantages (APA) dans l'outre-mer français », *Revue Juridique de l'Environnement*, 38, 2013, nº 38, pp. 31-47.
CALDERARO Norbert, « Le contentieux administratif et la protection de l'environnement : le point de vue d'un magistrat », *Revue Juridique de l'Environnement*, 20, 1995, nº 1, pp. 5-13.
CASTETS-RENARD Céline, « Coutume et environnement », in *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale. Eléments d'ici et d'ailleurs...* Colloque international "Coutume et environnement", Nouméa, 2009.
CHAUCHAT Mathias et TOUBHANS Yoann, « Les normes applicables en matière d'urbanisme en Nouvelle-Calédonie », *Revue Française de Droit Administratif*, 2006, p. 1124.
CITORES Antidia, « Mer et milieu marin : des eaux entre deux Grenelle », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, 2010, nº 5, pp. 81-93.
COHENDET Marie Anne, « Les effets de la réforme - Persée », [consulté le 3 mai 2019]. https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2003_hos_28_1_4099
Id, « Le droit répressif, quelles valeurs, quelles frontières? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2014, nº spécial.
Id., « Les effets de la réforme », *Revue Juridique de l'Environnement*, 28, 2003, nº 1, pp. 51-68.
COMMAILLE Jacques, « Effectivité », *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy, PUF, 2003.
Id., « Droit - Sociologie », *Encyclopædia Universalis*, [consulté le 5 février 2018]. http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/droit-sociologie/
COPET-ROUGIER Élisabeth et GHASARIAN Christian, « Anthropologie », *Encyclopædia Universalis*, [consulté le 25 avril 2017]. http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/anthropologie/
CORTEN Olivier, « Recension. De la pyramide au réseau ? », Pyramides. *Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, Centre d'études et de recherches en administration publique, septembre 2002, n°6, pp. 239-250.
COUHARDE Cécile, GERONIMI Vincent, MAITRE D'HOTEL Élodie *et al.*, « Vulnérabilité et développement soutenable en Nouvelle-Calédonie », *Mondes en développement*, n°154, De Boeck Supérieur, juin 2011, n°2, pp. 65-85.
DABIN Jean, « Droit - Théorie et philosophie », *Encyclopædia Universalis*, [consulté le 5 juillet 2017]. http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/droit-theorie-et-philosophie/
DAUPHINE Joël, « Du nouveau sur la première prise de possession de la Nouvelle-Calédonie par la France (1843-1846) », *Outre-Mers. Revue d'histoire*, 76, 1989, nº 284, pp. 111-130.
DAVID Carine, *La prise en compte de la diversité culturelle lors des transitions constitutionnelles : analyse à partir du cas des États du Pacifique insulaire*, 2014.

Id., « Réflexions sur l'intégration de la coutume autochtone dans l'élaboration de la norme à partir du cas de la Nouvelle-Calédonie », in *Le développement durable en Océanie – Vers une éthique nouvelle ?*, PUAM, 2015, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117022.
Id., « La nécessaire évolution des concepts juridiques pour une protection réaliste de la biodiversité en Nouvelle-Calédonie », *Ethnopharmacologia*, 2010, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02116973.
Id., « Pour une approche renouvelée du droit français de la domanialité publique », *Les Petites Affiches*, n°165, p.3, 2007.
Id., « Le pouvoir d'organisation du service : une jurisprudence toujours en mouvement » [en ligne], *Revue de Droit Administratif*, février 2006, nº 2. http://www.lexis360.fr.proxy.univ-nc.nc/Document/le_pouvoir_dorganisation_du_service_une_jurisprudence_toujours_en_mouvement_etude_par_carine/SeERkPd9-kO6KP-UcGlCkdPABu9FQsmy_Z4oGMAndzg1?data=c0luZGV4PTEmckNvdW50PTQwNzk2Jg==&rndNum=602956590&tsid=search2_
Id., « L'expérience calédonienne du partage de compétences: modèle spécifique ou voie à suivre? », in Jean-François BRISSON (dir.) *Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales*, L'Harmattan, 2009, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02116964/document.
Id., « Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2007/HS. https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2007_hos_32_1_4592
DAVID Carine et DAVID Victor, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale » [en ligne], *Revue Juridique, Politique et Économique de la Nouvelle-Calédonie*, 2014, nº 24. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117033/document
DAVID Victor, « La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, nº 2017/3. https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-lenvironnement- 2017-3-page-409.htm
Id., « La lente consécration de la Nature, sujet de droit. Le monde est-il enfin Stone? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2012, nº 2012/3, pp. 469-485.
DEMEULENAERE Pierre, « Norme sociale », *Encyclopædia Universalis*, [consulté le 31 janvier 2018]. http://www.universalis-edu.com.proxy.univ-nc.nc/encyclopedie/norme-sociale/
DOMINO Xavier et BRETONNEAU Aurélie, « Principe de précaution et théorie du bilan : mille plateaux », *Actualités juridiques de Droit Administratif*, 2013, p. 1046.
DOTTE Anne-Laure, GENEIX-RABAULT Stéphanie et VANDEPUTTE Leslie, « Noumea at the Crossroad of New Caledonian Multilinguialism: Diasporas and Linguistic Norms », *Amerasia Journal*, 43, janvier 2017, nº 1, p. 13-32.
DOUENCE Jean-Claude, « La création et la suppression des services publics locaux », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2015, [consulté le 21 février 2018]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/COLL/RUB006040&ctxt=0_YSR0MT1jcsOpYXRpb24gc3VwcHJlc3Npb24gc2VydmljZXMgcHVibGljcyBsb2NhdXjCp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=
DUMAS Pascal, TOUSSAINT Marie, HERRENSCHMIDT Jean-Brice, CONTE Alexis et MANGEAS Morgan, « *Le risque de feux de brousse sur la Grande Terre de Nouvelle-Calédonie : l'Homme responsable, mais pas coupable* », Revue Géographique de l'Est [En ligne], vol. 53 / 1-2, 2013, [consulté le 25 juillet 2017]. http://rge.revues.org/4598
DUROUSSEAU Michel, « La clarification des compétences institutionnelles est-elle soluble dans la protection de l'environnement ? » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, nº HS/2013. http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5957

DUROUSSEAU Michel et BILLET Philippe, « Les territoires de la biodiversité à la recherche de la collectivité compétente » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n° HS/2013. http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5971
Id., « Principes constitutionnels et principes généraux d'attribution des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n° HS/2013. http://www.persee.fr/issue/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1
EBERHARD Christoph, « De l'autre côté... La juridicité », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, Volume 70, juin 2013, n° 1, p. 77-83.
FABERON Jean-Yves, « Les conventions d'Apia (1976) et de Nouméa (1986) », *Revue Juridique de l'Environnement*, 18, 1993, n° 1, pp. 19-30.
Id., « Les politiques des provinces de Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1993, n° 1993/HS, p. 49.
FAUCHEUX Sylvie, « Économie de l'environnement », Encyclopædia Universalis, [consulté le 3 mai 2017]. http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/economie-de-l-environnement/
FERRARI Sylvie, « Éthique environnementale et développement durable : Réflexions sur le Principe Responsabilité de Hans Jonas » [en ligne], *Développement durable et territoires*, 1, décembre 2010, n° 3, [consulté le 9 mai 2017]. http://developpementdurable.revues.org/8441 ; DOI : 10.4000/developpementdurable.8441
FRIER Pierre-Laurent, « Patrimoine », Dictionnaire de la culture juridique, Lamy, PUF, 2003.
GOMEZ C., MANGEAS M., CURT T. *et al.*, « Wildfire risk for main vegetation units in a biodiversity hotspot: modeling approach in New Caledonia, South Pacific », *Ecology and Evolution*, 5, 2015, n° 2, pp. 377-390.
GROULIER Cédric, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *Actualités juridiques de Droit Administratif*, p. 1034.
GUTWIRTH Serge, « Théorie du droit », *Revue Juridique de l'Environnement*, Volume 44, mars 2019, n° 1, pp. 109-114.
Id., « Le contexte du droit ce sont ses sources formelles et les faits et moyens qui exigent son intervention », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, Volume 70, juin 2013, n° 1, pp. 108-116.
HERMITTE Marie-Angèle, « La nature, sujet de droit ? », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 66e année, 2011, n° 1, pp. 173-212.
JALLEY Émile, « Concept d'opposition », Encyclopædia Universalis, [consulté le 25 avril 2017]. http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/concept-d-opposition/
JANIN Patrick, « Programmation et planification dans le domaine de l'environnement » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n° HS/2013. http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5963
JEGOUZO Yves, « Le juge administratif et l'ordonnancement du droit de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 29, 2004, n° 1, pp. 19-30.
JEGOUZO Yves, LAMARQUE Jean et JAMAY Florence, « Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) », *Revue de Droit Immobilier*, 1995, p. 725.
JOLIVET Simon, « Espaces naturels : les nouvelles frontières de la protection » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 41, 2016, n° 2016/4. https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-lenvironnement- 2016-4-page-629.htm
JOLLY Patricia « Les contentieux climatiques se multiplient dans le monde » [en ligne], *Le Monde*, 6 mars 2018, [consulté le 16 décembre 2018]. https://www.lemonde.fr/climat/article/2018/03/06/les-contentieux-climatiques-se-multiplient-dans-le-monde_5266294_1652612.html
KEMPENAERS Bart, BORGSTRÖM Pernilla, LOËS Peter *et al.*, « Artificial night lighting affects dawn song, extra-pair siring success and lay date in songbirds » [en ligne], *Current Biology*, septembre 2010. http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6VRT-511J7V4-
LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique (1940/1948-)*, 40, 1990, pp. 43-71.

LASCOUMES Pierre et SERVERIN Evelyne, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société*, 2, 1986, n° 1, pp. 101-124.
LE BRIS Catherine, « L'humanité, victime ou promesse d'un destin commun ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, août 2019, n° HS18, pp. 175-191.
LE ROY Etienne, « 10 août 2018 : Etienne Le Roy lit : La propriété de la terre de Sarah Vanuxem – R.E.G.A.R.D.S. », [consulté le 6 juin 2019]. http://dautresregards.semi-k.net/2018/08/10/10-aout-2018-etienne-le-roy-lit-la-propriete-de-la-terre-de-sarah-vanuxem/
LEDENVIC Philippe, « Simplification administrative, démocratie environnementale, sécurité juridique : trois objectifs compatibles ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, n° 2017/4, pp. 615-617.
LEPAGE Corinne, « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », *Pouvoirs*, décembre 2008, n° 127, pp. 12-133.
LEROY Yann, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, n° 79, 2011, n° 3, pp. 715-732.
MAJOURET Jean-Luc, « Les peintres de Barbizon, écolos avant l'heure » [en ligne]. http://www.telerama.fr/scenes/les-peintres-de-barbizon-ecolos-avant-l-heure,71733.php
MARGUENAUD Jean-Pierre, « La Convention d'Aarhus et la Convention européenne des droits de l'homme », *Revue Juridique de l'Environnement*, 24, 1999, n° 24, p. 77-87.
MAUREL Christophe, CARASSUS David et GARDEY Damien, « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ? », *Politiques et management public*, décembre 2011, n° Vol 28/4, pp. 417-442.
MCKEE Margaret, « Exploration de l'intérieur de la Nouvelle-Calédonie », *Journal de la Société des Océanistes*, 28, 1972, n° 36, pp. 199-229.
MILHAT Cédric, « Entre contraintes et interdits : l'administration et l'exécution de ses actes », *Droit et cultures. Revue internationale interdisciplinaire*, juin 2009, n° 57, pp. 93-118.
MOLINER-DUBOST Marianne, « Les lanceurs d'alerte dans le domaine de l'environnement » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n° HS/2013. http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5968
MONEDIAIRE Gérard, « La participation du public à l'élaboration des actes réglementaires de l'État et de ses établissements publics en matière d'environnement : la nécessité d'une loi Grenelle 3 ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, 2010, n° 5, p. 223-239.
Id., « L'accès à la justice communautaire en matière d'environnement au miroir de la Convention d'Aarhus », *Revue Juridique de l'Environnement*, 24, 1999, n° 24, p. 63-75.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, « L'environnement dans les constitutions étrangères », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-2, 2014, n° 43, p. 85-93.
Id., « Environnement », Dictionnaire de la culture juridique, Lamy, PUF, 2003.
MOREAU Jacques, « La compétence « externe » de la juridiction administrative », Pratique du contentieux administratif, Dalloz, 2017.
MORVAN Patrick, « Principes », *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy, PUF, 2003.
NAIM-GESBERT Éric, « Voir les choses à leur vrai début : de l'histoire en droit de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 44, mars 2019, n° 1, p. 5-7.
Id., « Que le droit de l'environnement soit une langue vivante ! », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 43, septembre 2018, n° 3, pp. 449-453.
Id., « L'écosystème saisi par le droit », *Revue Juridique de l'Environnement*, 40, 2015, n° 2015/1, pp. 5-8.
Id., « L'indicible intérêt environnemental », *Revue Juridique de l'Environnement*, 40, 2015, n° 2015/2, pp. 205-207.
Id., « Peuple autochtone, éthique et générations futures. À propos de l'arrêt Cour suprême du Canada, 2014.06.26., Nation Tsilhqot'in c. Colombie- Britannique (2014 CSC 44) », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/4, pp. 609-611.
Id., « Pour une théorie générale du droit de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/1, p. 5-6.
Id., « Un droit avec l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/2, pp. 213-214.

Id., « Les fondements pour une expertise scientifique dans l'exercice des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n° HS/2013. http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5966
Id., « L'accord du nom et de la chose, *initium* du droit de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 2016/HS, pp. 15-19.
NAIM-GESBERT Eric, MONEDIAIRE Gérard et RADIGUET Rémi, « Propositions pour un statut juridique de l'expertise scientifique des collectivités territoriales » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n° HS/2013. http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5967
NEYRET Laurent, « Environnement », Dalloz Encyclopédie, Dalloz, 2017, [consulté le 4 mai 2017]. http://www.dalloz.fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/CIV/RUB000294/PLAN004/2013-10&ctxt=0_YSR0MT1jaG9zZSBjb21tdW5lwqd4JHNmPXBhZ2UtcmVjaGVyY2hl&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZQ==&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl
ORFILA Gérard, « La répartition des compétences », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 1993/HS, pp. 41-48.
PATAULT Anne-Marie, « Biens », *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy, PUF, 2003.
PESTAÑA Gilles, « Du spectre du dépeuplement à celui de l'indépendance » [en ligne], *Espace populations sociétés*, 2015/3-2016/1, 2016, [consulté le 21 juillet 2017]. http://eps.revues.org/6197
PETEL Matthias, « La nature : d'un objet d'appropriation à un sujet de droit. Réflexions pour un nouveau modèle de société », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, Volume 80, août 2018, n° 1, pp. 207-239.
PEYRICAL Jean-Marc, « Réflexions autour de la sphère des compétences particulières des communes » [en ligne], *recueil Dalloz*, 1998, [consulté le 26 février 2018]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=RECUEIL/CHRON/1998/0071&ctxt=0_YSR0MT1Sw6lmbGV4aW9ucyBhdXRvdXIgZGUgbGEgc3Bow6hyZSBkZXMgY29tcMOpdGVuY2VzIHBhcnRpY3VsacOocmVzIGRlcyBjb21tdW5lc8KneCRzZj1wYWdlLXJlY2hlcmNoZQ==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=
PFERSMANN Otto, « Norme », *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy, PUF, 2003.
POIRAT Florence, « Territoire », *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy, PUF, 2003.
RICCI Roland, « Le statut épistémologique des théories juridiques : essai de définition d'une pratique scientifique juridique », *Droit et société*, n°50, 2002, n° 1, pp. 151-184.
ROMI Raphaël, « Environnement- Droit de l'environnement », Encyclopædia Universalis, [consulté le 2 juin 2017]. http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/environnement-droit-de-l-environnement/
ROULAND Norbert, « Autonomie et autochtonie dans la zone Pacifique sud : approches juridique et historique », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, décembre 2015, n° 104, pp. 911-934.
SCHRAGE Wiecher, « La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 24, 1999, n° 24, pp. 5-7.
SOHNLE Jochen, « L'autonomie locale environnementale selon le droit international », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° HS/2013, p. 2013.
STAHL Lucile, « L'outre-mer et la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, n° 1/2017. https://www-cairn-info.proxy.univ-nc.nc/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2017-1.htm

Id., « Droit de l'environnement outre-mer », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n° 4/2013, pp. 637-646.
Id., « La clarification des compétences institutionnelles en matière d'environnement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, 2013, n° 5, pp. 147-161.
Id., « Le Code de l'environnement de la Polynésie française » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2006, n° 1/2006. http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2006_num_31_1_4509
THERY Philippe, « Exécution », *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy, PUF, 2003.
UICN FRANCE, La protection de la nature par le droit pénal : des propositions pour une meilleure efficacité, *La protection de la nature par le droit pénal : des propositions pour une meilleur efficacité*, Montpellier, 2015. http://uicn.fr/wp-content/uploads/2015/12/Synthe_se_Colloque_Droit_pe_nal_et_nature_version_finale.pdf
UNTERMAIER Jean, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques : Droit individuel ou droit collectif. Droit pour l'individu ou obligation pour l'Etat », *Revue Juridique de l'Environnement*, 3, 1978, n° 4, pp. 329-367.
VARONE Frédéric et MAGDALIJNS Christophe, « L'évaluation des politiques publiques en Belgique : théorie, pratiques et défis », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, janvier 2000, n° 1, pp. 55-84.
VERPEAUX Michel, « Pavane pour une notion défunte - La clause de compétence générale », *Revue Française de Droit Administratif*, 2014.
VIVIEN Franck-Dominique, « Les modèles économiques de soutenabilité et le changement climatique », *Regards croisés sur l'économie*, 2/2009 (n° 6), pp. 75-83.
ZOMA Lassané, « Perception et effectivité du droit de l'environnement : entre influence des niveaux de développement et nécessité de réduire les disparités », *Revue Juridique de l'Environnement*, Volume 44, juin 2019, n° 2, pp. 321-338.

Introduction : Entretien

BOUROZ Alexis, *Procureur général près le tribunal d'Instance de Nouméa*, 7 août 2018.

Introduction : Rapports

Groupe de travail Assurance du Programme des Nations Unies pour l'Environnement « L'assurance durable », 2007. http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/insuring_for_sustainability_fr.pdf
BRUNDTLAND Gro Harlem, « Notre avenir à tous (Our Common Future) », Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement de l'Organisation des Nations unies, 1987.
CLUB DES JURISTES, « Rapport de la commission Environnement du Club des juristes « Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement » - Lexis 360® », publié le 24 novembre 2015, [consulté le 28 décembre 2018]. http://www.lexis360.fr/document?docid=KC_KID-645285_0KVW
MASSENAVETTE Céline, « Le rôle de la Nouvelle-Calédonie dans la gestion durable des ressources en eau douce », Mémoire de Master 2 ALC patrimoine, Université de la Nouvelle-Calédonie, 2016.
MEADOWS Donella, MEADOWS Dennis, RANDERS Jorgen *et al.*, « The Limits to Growth (First Report to the Club of Rome) », New York, Club de Rome, 1972.
Communauté du Pacifique, RESCCUE, « La séquence ERC en Nouvelle-Calédonie, Etat des lieux », 2016. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj7I8iFtrrgAhVLFHIKHXg-CGQQFjAAegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.spc.int%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fwordpresscontent%2Fwp-content%2Fuploads%2F2016%2F12%2FERC-NC-Etat-des-lieux.pdf&usg=AOvVaw1377A17Jq4OK7pwlHyyjF2

Id., « La séquence ERC en Nouvelle-Calédonie Volume 2- feuille de route », [s. l.], Communauté du Pacifique, RESCCUE, 2017. https://www.spc.int/sites/.../ERC-nouvelle-caledonie-volume-2-feuille-de-route.pdf
Id, « Etat des lieux de la fiscalité et des subventions en Nouvelle-Calédonie », [s. l.], Communauté du Pacifique, RESCCUE, 2016. https://www.spc.int/sites/default/files/wordpresscontent/wp-content/uploads/2016/12/Rapport-Verdisst-Fiscalite-Etape1.pdf
« Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement », [consulté le 12 août 2016]. https://aida.ineris.fr/consultation_document/37930/2125

Introduction : Conférences

DAVID Victor, *L'accompagnement juridique des changements environnementaux en Nouvelle-Calédonie* [IRD], 11 mai 2016.
FAUCHEUX Sylvie, *Nature, Société, Economie : quelle régulation pour le développement durable?* [MOOC « Le développement durable, un levier de croissance » session 1], 2016.

Introduction : Jurisprudence

Conseil d'Etat, section des travaux publics, 16 avril 2013, n° 387320, Avis*, répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de réglementation dans le domaine du contrôle des sources radioactives et de la protection des personnes […].*
Conseil d'Etat, Section, 27 janvier 1995 ,req. 149790*, publié au recueil Lebon*,.
Cour Administrative d'Appel de Paris, 12 mai 2016, n° 13PA04101, *Ensemble Pour La Planète*.

Cour de Cassation, première chambre civile, 8 avril 2008, n° 418, 07-11.251.

Partie I : Ouvrages

BARRE Rémi, LAVOUX Thierry et PIVETEAU Vincent, *Un demi-siècle d'environnement entre science, politique et prospective* [en ligne], [consulté le 6 février 2020]. http://www.cairn.info/un-demi-siecle-d-environnement-entre-science--9782759223022.htm

BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel *et al.*, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative* [en ligne], [consulté le 6 février 2020]. http://www.cairn.info/le-debat-public-une-experience-francaise--9782707153418.htm

Dominique BOURG et Kenny WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Seuil, La république des Idées, 2010.

CASTETS-RENARD Céline et NICOLAS Guylène (dir.), *Patrimoine naturel et culturel de la Nouvelle-Calédonie*, *Aspects juridiques*, L'Harmattan, 2015, 526 p.

CONSEIL D'ETAT, *Guide de légistique*, 3e éd., La Documentation Française, 2017.

DIONNET Mathieu, IMACHE Amar, LETEURTRE Elsa *et al.*, *Guide de concertation territoriale et de facilitation* [en ligne], LISODE., Montpellier, 2017, 63 p. http://www.lisode.com/wp-content/uploads/2017/03/Lisode_Guide_concertation.pdf

GAUTIER Denis et BENJAMINSEN Tor A., *Environnement, discours et pouvoir* [en ligne], Quae, 2012, [consulté le 5 mars 2018]. https://www-cairn-info.proxy.univ-nc.nc/environnement-discours-et-pouvoir--9782759218189.htm

MOLINER-DUBOST Marianne, *Droit de l'environnement*, 1e éd., Dalloz, 2015.

Partie I : Chapitres d'ouvrages

DAVID Carine, « Réflexions sur l'intégration de la coutume autochtone dans l'élaboration de la norme à partir du cas de la Nouvelle-Calédonie », in *Le développement durable en Océanie – Vers une éthique nouvelle ?*, PUAM, 2015, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117022.

Id., « Le Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie, une institution en mutation ? », *Cultures, sociétés et environnement à Vanuatu et dans le Pacifique*, 2013, [consulté le 7 octobre 2019]. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117067

DAVID Victor, « Les lacunes du domaine matériel de la loi du pays. L'exemple du droit de l'environnement. », in Carine DAVID (Dir.) *Quinze ans de loi du pays en Nouvelle-Calédonie. Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2017, p. 330.

DICKS Henry, « Développement durable et démocratie écologique », *L'Education au Développement Durable*, Ed. A. Diemer, C. Marquat, Editions de Boeck, 2014. https://www.academia.edu/9387816/D%C3%A9veloppement_Durable_et_D%C3%A9mocratie_Ecologique

LECA Jean, « Perspectives démocratiques », *Les démocraties sont-elles gouvernables?*, [s. l.], Economica (programme ReLIRE), 1985, p. 171-195, [consulté le 12 décembre 2019]. http://www.cairn.info/les-democraties-sont-elles-gouvernables--9782717809046-page-171.htm

SEIGNEURY Ornella, « Lois du pays, droits fondamentaux et unité de l'Etat », in Carine DAVID (Dir.) *Quinze ans de loi du pays en Nouvelle-Calédonie. Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2017, p. 330.

Partie I : Thèses

BRETT Raphaël, *La participation du public à l'élaboration des normes environnementales* [microfiche], Paris Saclay, 2015.

DAVID Carine, *Essai sur la loi du pays calédonienne- La dualité de la source législative dans l'Etat unitaire français.* [en ligne], Université de Paris-I Panthéon-Sorbonne, 2007. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02005087/document

DAVID Victor, *Pour une meilleure protection juridique de l'environnement en Nouvelle-Calédonie Innover par la construction participative du droit* [microfiche], Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2018.

NANCHI Alexandre, *Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français* [en ligne], Jean Moulin Lyon 3, 2003. https://scd-resnum.univ-lyon3.fr/out/theses/2003_out_nanchi_a.pdf

PERMINGEAT Frédérique, *La coutume et le droit de l'environnement.* [microfiche], Lyon 3, 2009.
POMADE Adélie, *La société civile et de droit de l'environnement : contribution à la réflexion sur les sources et la validité des normes juridiques* [en ligne], Orléans, 2009. http://theses.fr/2009ORLE0001
STAHL Lucile, *Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer* [microfiche], Jean Moulin Lyon 3, 2009.
VIEIRA Julien, *Eco-citoyenneté et démocratie environnementale* [en ligne], Bordeaux, 2017, 968 p., [consulté le 7 janvier 2020]. http://theses.fr/2017BORD0760

Partie I : Rapports

Communauté du Pacifique « Résultats de l'atelier régional « participation du public dans la gestion et les décisions en matière d'environnement » des 4 et 5 décembre 2017. », Nouméa, , 2017, [consulté le 3 janvier 2020]. https://www.spc.int/fr/documentation
CHALAGIRAUD Bastien, « Vers une politique partagée de l'eau en Nouvelle-Calédonie? », 2018, [consulté le 20 novembre 2019]. https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01888885/document
DAVID Victor, « Sociétés plurielles océaniennes et démocratie », 2004.
TORRE Henri, « Mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel », Paris, Sénat, 2005. https://www.senat.fr/rap/r05-007/r05-0070.html
Programme Régional Océanien pour l'Environnement, « Directives pour les Etats et Territoires insulaires et océaniens quant au renforcement des études d'impact environnemental », Apia, Samoa, 2017. https://www.sprep.org/attachments/Publications/EMG/eia-directives-oceaniens.pdf
« Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement », [consulté le 12 août 2016]. https://aida.ineris.fr/consultation_document/37930/2125

Partie I : Articles

AGNIEL Guy, « Statut coutumier kanak et juridiction de droit commun en Nouvelle-Calédonie », *Aspects*, 2008, nº 3, pp. 81-96.
Id., « L'adoption de la convention portant création du programme régional océanien de l'environnement : les limites de l'autonomie du droit régional », *Revue Générale de Droit International Public*, 1994, pp. 89-106.
AGUILA Yann, « Les acteurs face à la constitutionnalisation du droit de l'environnement », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-2, 2014, nº 43, pp. 43-55.
ALABERGERE Guillaume, « Opinion publique et développement », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, nº 81, pp. 70-71.
AMALRIC Marion, CIRELLI Claudia et LARRUE Corinne, « Quelle réception sociale pour l'ingénierie écologique industrielle ? L'insertion socio-territoriale des zones humides artificielles » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, décembre 2015, volume15 Numéro 3, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/16713
ARNSTEIN Sherry R., « A Ladder of Citizen Participation », *JAIP*, 35, juillet 1969, nº 4, pp. 216-224.
BABA Sofiane et MAILHOT Chantale, « De la controverse à l'acceptabilité sociale : le rôle constructif du conflit » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, avril 2016, volume16 Numéro 1, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/16917
BADRE Michel, « L'Autorité environnementale et la participation du public à l'élaboration de ses décisions », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, nº 81, pp. 30-34.

BALLET Jérôme, « Joan Martinez Alier, 2014, L'écologisme des pauvres. Une étude des conflits environnementaux dans le monde, Paris, Les petits matins, 671 pages. » [en ligne], *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, avril 2016, nº Vol. 7, n°1, [consulté le 20 juin 2016]. http://developpementdurable.revues.org/11254
BAMBRIDGE Tamatoa, « Émergence des états et mobilité des sociétés : la démocratie en question en océanie insulaire », *Hermès, La Revue*, n° 47, 2007, nº 1, pp. 193-199.
BANARE Eddy, « Représentations littéraires des paysages miniers en Nouvelle-Calédonie : regards coloniaux et vécus kanak », *Le Journal de la Société des Océanistes*, décembre 2014, nº 138-139, pp. 151-164.
BARBIER Rémi et LARRUE Corinne, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, N° 1, octobre 2011, nº 1, pp. 67-104.
BARBIER Remi et NADAI Alain, « Acceptabilité sociale : partager l'embarras » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, décembre 2015, volume15 Numéro 3, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/16686
BARTHELEMY Carole, « Les savoirs locaux : entre connaissances et reconnaissance » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, mai 2005, volume6 Numéro 1, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/2997
BELLOUBET Nicole, « Les élus locaux confrontés à la désobéissance civile », *Pouvoirs*, décembre 2015, nº 155, pp. 97-111.
BERGANDI Donato, « Environnement, éthique et politique : les limites d'une démocratie inaboutie », *Vraiment durable*, n° 5/ 6, 2014, nº 1, pp. 83-96.
BERGERON Kristina Maud, JEBRAK Michel, YATES Stéphanie *et al.*, « Mesurer l'acceptabilité sociale d'un projet minier : essai de modélisation du risque social en contexte québécois » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, décembre 2015, Volume 15 Numéro 3, [le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/16737
BERHAULT Gilles, « Révolution numérique pour la concertation environnementale », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, nº 81, pp. 57-60.
BERTRAND Thomas et MARGUIN Julien, « La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, nº 2017/3. https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-lenvironnement- 2017-3-page-457.htm
BETAILLE Julien, « La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation », *Revue Juridique de l'Environnement*, me 35, 2010, nº 2, p. 197-217.
BINET Thomas, MERCIER-DELACOURTE Isabelle, DIAZABAKANA Ambre *et al.*, « Évaluer les bénéfices de la protection d'une zone humide : application aux sites du Conservatoire du littoral du Bassin d'Arcachon » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, septembre 2017, volume17 Numéro 2, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/18568
BLAISE Séverine, « La gestion des ressources naturelles en Nouvelle-Calédonie : des pistes pour l'Initiative du Maroc pour la Région du Sahara ? », Genève, 2012.
BLATRIX Cécile, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, juillet 2009, nº 74, pp. 97-119.
Id., « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 15, 2002, nº 57, pp. 79-102.
Id., « Moderniser un droit moderne ? Origines et significations de la simplification de l'action publique environnementale », *Revue française d'administration publique*, nº 157, pp. 67-82.
BOISSONNADE Jérôme, BARBIER Rémi, BAULER Tom *et al.*, « Mettre à l'épreuve l'acceptabilité sociale » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, avril 2016, volume 16 Numéro 1, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/17163

BONNAUD Laure et MARTINAIS Emmanuel, « Fusionner les administrations pour mieux coordonner l'action publique ?, Merging administrations to improve the coordination of public policies? », *Gouvernement et action publique*, octobre 2014, nº 3, pp. 105-125.
BONNOTTE Christophe et SAUVIAT Agnès, « Production de la norme dans les projets urbains et démocratie participative », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, décembre 2015, nº HS15, pp. 51-66.
BORN Charles-Hubert et DE SADELEER Nicolas, « Note bibliographique: Eric Naim-Gesbert, « Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement - Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit », 1999 », *Revue Juridique de l'Environnement*, 26, 2001, nº 3, pp. 555-557.
BOULEAU Gabrielle et DEUFFIC Philippe, « Qu'y a-t-il de politique dans les indicateurs écologiques? » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, septembre 2016, volume 16 numéro 2, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/17581
BOURBLANC Magalie, « Définir des indicateurs en milieu controversé : retour sur l'expertise scientifique « Algues vertes » en France » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, septembre 2016, volume 16 numéro 2, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/17601
BOURCIER Danièle, « Gouvernance participative et territoires », *Revue Juridique de l'Environnement*, 32, 2007, nº 1, pp. 151-158.
BREDIF Hervé et CHRISTIN Didier, « La construction du commun dans la prise en charge des problèmes environnementaux : menace ou opportunité pour la démocratie ? » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, mai 2009, volume9 Numéro 1, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/8489
BRICKER Guillaume, « Élections / Élus - Transcription des opinions des conseillers municipaux dans les procès-verbaux - Lexis 360® » [en ligne], *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, décembre 2012, nº 49, [consulté le 18 décembre 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-399929_0KTY
BRUNON-ERNST Anne, « Le Gouvernement des normes. Jeremy Bentham et les instruments de régulation post-moderne », *Archives de Philosophie*, 2015/2, p. 309-322.
BURELLI Thomas, « Les chemins tortueux de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique dans l'outre-mer français. Spécificités des règles de mise en œuvre et scénarios pour une mise en application complète et cohérente des dispositifs d'accès et de partage des avantages (APA) dans l'outre-mer français », *Revue Juridique de l'Environnement*, 38, 2013, nº 1, pp. 31-47.
BUU-SAO Doris, « (Faire) participer en tant qu'indigènes. Gouvernement et contestation dans les usages de la consultation en Amazonie – Pérou », *Participations*, N° 25, décembre 2019, nº 3, pp. 33-58.
CHALOPIN Brigitte, « L'évolution du rôle du commissaire enquêteur », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, nº 81, pp. 18-22.
CHARDONNET Claude, « Vers une participation continue du public à la réalisation des projets », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, nº 81, pp. 35-39.
CHEVALLIER Jacques, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, 2011, nº 79, pp. 623-636.
CHEVET Pierre-Franck et DUCROCQ Philippe, « Séminaire « contrôle, régulation et développement » du 7 octobre 2015 de l'Association amicale des ingénieurs des Mines (AAIM) », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, nº 81, pp. 66-67.
CHOLLET Antoine et FELLI Romain, « Le catastrophisme écologique contre la démocratie » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, septembre 2015, volume 15 Numéro 2, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/16427
CHRISTNACHT Alain, « Les Accords de Matignon vingt ans après. L'Accord de Nouméa, dix ans plus tard », *Négociations*, n° 10, octobre 2008, nº 2, pp. 89-103.

CLARQUE Pepe et DAVID Carine, « New provincial environmental législation en New-Caledonie: Continuity and reform in environmental governance in a french Pacific territory. » [en ligne], *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 2011. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117052/document
COHENDET Marie-Anne, « Les effets de la réforme », *Revue Juridique de l'Environnement*, 28, 2003, n° 1, pp. 51-68.
COLLIN Pierre, « Fiscalité environnementale et Constitution », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-2, 2014, n° 43, pp. 73-82.
COMITÉ FRANÇAIS DE L'UICN, « La politique fiscale », *Financements publics et biodiversité d'outre-mer. Quelle ambition pour le développement durable ?*, 2006, pp. 95-122.
CORNUT Étienne, « La juridicité de la coutume kanak », *Droit et cultures. Revue internationale interdisciplinaire*, décembre 2010, n° 60, pp. 151-175.
COTE Gilles, « L'évaluation environnementale stratégique de l'implantation de la filière des gaz de schiste au Québec a-t-elle été une démarche réellement innovante ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, n° 81, p. 44-47.
COURNIL Christel et TORRE-SCHAUB Marta, « Une justice climatique pour la France. Notes sur l'Avis du Conseil économique, social et environnemental du 27 septembre 2016 », *Revue Juridique de l'Environnement*, volume 42, septembre 2017, n° 3, pp. 443-456.
CROSEMARIE Pierrette, « Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, juillet 2015, n° 79, pp. 26-30.
DAVID Carine, « Repenser les institutions calédoniennes par le prisme du modèle de démocratie consensuelle », *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2017, n° 30, pp. 114-119.
Id., « La fixation des « conditions et limites » du droit de participation en matière environnementale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique de l'Environnement*, Volume 40, décembre 2015, n° 4, pp. 615-630.
Id., « Commentaire de la décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013 - Le difficile positionnement du Conseil constitutionnel par rapport à la loi du pays : entre assimilation et reconnaissance des spécificités », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2013/3, 2013, n° 95, pp. 977-982.
Id., « Institutionnalisation de la coutume et processus législatif - Etude comparée dans le Pacifique Sud »., Nouméa, 2012. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117020/document
Id., « Le droit constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Quel bicamérisme pour la Nouvelle-Calédonie ? » [en ligne], *Politeia - Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel*, 2011. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117056/document
Id., « La nécessaire évolution des concepts juridiques pour une protection réaliste de la biodiversité en Nouvelle-Calédonie » [en ligne], *Ethnopharmacologia*, 2010, [consulté le 7 octobre 2019]. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02116973
Id., « L'expérience calédonienne du partage de compétences: modèle spécifique ou voie à suivre? », in Jean-François BRISSON (dir.) *Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales*, L'Harmattan, 2009, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02116964/document.
Id., « Le partage de la compétence environnementale en Nouvelle-Calédonie » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2007/HS. https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2007_hos_32_1_4592
DAVID Carine et DAVID Victor, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale » [en ligne], *Revue Juridique, Politique et Économique de la Nouvelle-Calédonie*, 2014, n° 24. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117033/document
DAVID Victor, « La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, n° 2017/3. https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-lenvironnement- 2017-3-page-409.htm

DE BRIANT Vincent, « La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n° HS/2013. http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5961

DEMMER Christine, « Une nouvelle stratégie kanake », *Vacarme*, n° 39, 2007, n° 2, pp. 43-48.

DENIER-PASQUIER Florence, « Oser l'innovation démocratique pour accélérer la transition écologique », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, n° 81, pp. 52-56.

DERKENNE Chantal et BOEGLIN Nadia, « Environnement et lien social, The environment and social bonds », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, juillet 2015, n° 79, pp. 90-94.

DEUMIER Pascale, « Coutume et usages », Répertoire de droit civil, Dalloz, 2016, [consulté le 29 novembre 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/CIV/RUB000094/2014-03/PLAN007&ctxt=0_YSR0MT1zb3VyY2UgZm9ybWVsbGUgZHUgZHJvaXTCp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPUZhbHNlwqdzJHBhZ2luZz1UcnVlwqdzJG9uZ2xldD3Cp3MkZnJlZXNjb3BlPUZhbHNlwqdzJHdvSVM9RmFsc2XCp3MkYnE9&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl

Id., « La coutume kanake, le pluralisme des sources et le pluralisme des ordres juridiques », *Dalloz.fr | Revue Trimestrielle de Droit Civ.*, 2006, p. 516.

DROBENKO Bernard, « La Convention d'Aarhus et le droit français », *Revue Juridique de l'Environnement*, 24, 1999, n° 24, pp. 31-61.

DUBOIS Jean-Pierre, « Pouvoir discrétionnaire », Répertoire du contentieux administratif, 2015, [consulté le 2 octobre 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/CONT/RUB000059&ctxt=0_YSR0MT1wb3V2b2lyIGRpc2Nyw6l0aW9ubmFpcmXCp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl

EBERHARD Christoph, « Éclairages interculturels et anthropologiques de la pyramide et du réseau. Une introduction », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Volume 49, Université Saint-Louis - Bruxelles, 2002, n° 2, pp. 3-10.

EMMANOUILIDOU Lina, « Aarhus », *Revue Juridique de l'Environnement*, 41, 2016, n° 2016/1, pp. 182-183.

FABERON Jean-Yves, « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : des autonomies différentes », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 68, 2006, n° 4, pp. 691-712.

FARHAT Nadim, « La société plurale est-elle « conflictogène » ? Itinéraire d'un concept structurant de la science politique », *Critique internationale*, N° 71, mai 2016, n° 2, pp. 129-147.

FAUGERE Elsa, « Mettre en mots, en nombres et en politique la nature néo-calédonienne », *Le Journal de la Société des Océanistes*, décembre 2008, n° 126-127, pp. 153-166.

FAURIE Mathias, « Impacts et limites de la patrimonialisation à Ouvéa (Nouvelle-Calédonie) », *Le Journal de la Société des Océanistes*, juin 2011, n° 132, pp. 109-122.

FERAL François, « L'adoption de la Charte du peuple Kanak de Nouvelle-Calédonie » [en ligne], [consulté le 11 novembre 2019]. https://www.academia.edu/6921583/Ladoption_de_la_Charte_du_peuple_Kanak_de_Nouvelle-Cal%C3%A9donie

FLYNN P., « Directive du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (90/313/CEE) », *Revue Juridique de l'Environnement*, 24, 1999, n° 24, pp. 121-124.

FONBAUSTIER Laurent, « La participation du public », *Actualités juridiques de Droit Administratif*, mars 2015, p. 517.

Id., « Une tentative de refondation du droit : l'apport ambigu de la sociologie à la pensée de Léon Duguit », *Revue Française de Droit Administratif*, novembre 2004, p. 1053.
FORREST Craig, « An Australian Perspective on World Héritage Sites », *Revue Juridique de l'Environnement*, 32, 2007, n° 1, pp. 123-130.
FORTIN Marie-José, « L'Évaluation environnementale de grands projets industriels : potentialités et limites pour la gouvernance territoriale » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, mai 2009, volume 9 Numéro 1, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/8505
FOURNIS Yann et FORTIN Marie-José, « Une définition territoriale de l'acceptabilité sociale : pièges et défis conceptuels » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, décembre 2015, volume 15 Numéro 3, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/16682
FRAISSE Régis, « La participation du public en matière de droit de l'environnement » [en ligne], *Revue juridique de l'économie publique*, mai 2013, n° 708, [consulté le 23 septembre 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-420783_0KTS
FRIER Pierre-Laurent, « Vice de procédure », Répertoire du contentieux administratif, Dalloz, 2014, [consulté le 21 octobre 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/CONT/RUB000094
GALY Karine, « L'imprégnation du droit de la protection des espaces naturels par le mécanisme de l'inventaire du patrimoine naturel », *Revue Juridique de l'Environnement*, 43, mars 2018, n° 1, p. 111-130.
GARGANI Julien et JOUANNIC Gwenael, « Les liens entre la société, la nature et la technique durant les derniers 200 ans : analyse dans deux vallées françaises » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, décembre 2015, volume 15 Numéro 3, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/16810
GENDRON Corinne, YATES Stéphanie et MOTULSKY Bernard, « L'acceptabilité sociale, les décideurs publics et l'environnement » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, avril 2016, volume16 Numéro 1, [consulté le 20 juin 2016]. https://vertigo.revues.org/17123?lang=pt
GERARD Yann, « Une gouvernance environnementale selon l'état ? Le conservatoire du littoral entre intérêt général et principe de proximité » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, mai 2009, Volume 9 Numéro 1, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/8551
GUERIN André-Jean, « « Chasse la nature à coups de fourche : elle reviendra toujours en courant ! », Chase nature away; it will always come running back! », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, juillet 2015, n° 79, pp. 9-13.
GUILLOT Armand, « La question du peuple dans la philosophie de Jeremy Bentham », *Archives de Philosophie*, 2015, n° 2015/2, p. 259-274.
GUTWIRTH Serge et STENGERS Isabelle, « Theorie du droit », *Revue Juridique de l'Environnement*, Volume 41, juin 2016, n° 2, pp. 306-343.
HOSTIOU René, « Fasc. 2550 : Enquêtes publiques - Lexis 360® », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 2019, [consulté le 6 janvier 2020]. http://www.lexis360.fr/document?docid=EN_KEJC-175901_0KS0
HUGLO Christian, « La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement ? (avertissement) », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-2, 2014, n° 43, pp. 57-71.
HUTEN Nicolas, « Démocratie environnementale », *Revue Juridique de l'Environnement*, Volume 44, mars 2019, n° 1, pp. 161-173.
HUTEN Nicolas et STRUILLOU Jean-François, « Chronique. Démocratie environnementale » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, n° 2017/1. https://www-cairn-info.proxy.univ-nc.nc/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2017-1.htm
JACQUET Vincent, SCHIFFINO Nathalie, REUCHAMPS Min *et al.*, « Union sacrée ou union forcée ? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif », *Participations*, N° 13, 2015, n° 3, pp. 171-203.

JAMAY Florence, « Fasc. 2430 : Principe de participation : Droit à l'information - Lexis 360® », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 2019, [consulté le 13 décembre 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=EN_KEJC-128441_0KS0
Id., « Fasc. 2440 : Principe de participation - Lexis 360® », JurisClasseur Environnement et Développement durable, Lexisnexis, 2019, [consulté le 13 décembre 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=EN_KEJC-162401_0KS0
Id., « Principe de participation - Requiem pour la simplification des procédures d'information et de participation - Lexis 360® » [en ligne], *Énergie - Environnement - Infrastructures*, juillet 2017, nº 7, [consulté le 17 décembre 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-532017_0TT0
Id., « Environnement - La loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public : une ambition limitée » [en ligne], *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, mai 2013, [consulté le 13 décembre 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-418824_0KTY
JOLIVET Simon, « Convention d'Aarhus », *Revue Juridique de l'Environnement*, 40, 2015, nº 2015/2, pp. 378-379.
JOST Christian, « Contraintes et enjeux de développement de la Nouvelle-Calédonie. Quel schéma d'aménagement et de développement à l'horizon 2025 ? » [en ligne], *EchoGéo*, février 2010, nº 11, [consulté le 18 novembre 2019]. http://journals.openedition.org/echogeo/11612
KAMINA Pascal, « Synthèse - Liberté d'expression et droit à l'information - Lexis 360® », JurisClasseur Communication, Lexisnexis, 2019, [consulté le 27 décembre 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=EF_SY-530606_0KRO
KERMAGORET Charlène, LEVREL Harold et CARLIER Antoine, « La compensation au service de l'acceptabilité sociale : un état de l'art des apports empiriques et du débat scientifique. Réflexions au service du développement de l'énergie éolienne en mer » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, décembre 2015, volume15 Numéro 3, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/16798
LA BRANCHE Stéphane, « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, mai 2009, volume9 Numéro 1, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/8346
LAURENT Éloi, « Progrès social-écologique et État social-écologique, Social-environmental progress and the social-environmental state », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, juillet 2015, nº 79, pp. 4-8.
LAVELLE Sylvain, « Nature, culture et gouvernance : patrimoine écologique et droit démocratique », *Revue Juridique de l'Environnement*, 32, 2007, nº 1, pp. 159-173.
LAVOUX Thierry, « L'histoire chaotique de l'information environnementale en France », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, nº 81, pp. 12-17.
LE BONNIEC Fabien, « Juridicité autochtone et différence culturelle », *Ethnologie française*, N° 169, janvier 2018, nº 1, pp. 141-152.
LE BRIS Catherine, « La contribution du droit à la construction d'un « vivre ensemble » : entre valeurs partagées et diversité culturelle », *Droit et société*, N° 92, avril 2016, nº 1, pp. 75-98.
Id., « Le droit comme « langage de la société » », *Droit et société*, n° 88, décembre 2014, nº 3, pp. 747-758.
LE CROM Jean-Pierre, « Présentation: Le pouvoir des bureaux. Le rôle de l'administration dans la production des normes. », *Droit et société*, 2011, nº 79, pp. 551-560.
LE MEUR Pierre-Yves et MENNESSON Thierry, « Accords locaux, logique coutumière et production des politiques de développement en Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique, Politique et Économique de la Nouvelle-Calédonie*, 2012, nº 19, p. 9.
LEDENVIC Philippe, « Simplification administrative, démocratie environnementale, sécurité juridique : trois objectifs compatibles ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, nº 2017/4, pp. 615-617.

Id., « Introduction “La participation des populations aux décisions environnementales” », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, n° 81, p. 5.
Id., « La réglementation en France depuis la loi Bouchardeau », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, n° 81, p. 6-7.
LEOPOLD Marc, SOURISSEAU Jean-Michel, CORNUET Nathaniel *et al.*, « La gestion d’un lagon en mutation : acteurs, enjeux et recherche-action en Nouvelle-Calédonie (Pacifique sud) » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l’environnement*, avril 2013, Volume 13 Numéro 1, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/13297
LEPAGE Corinne, « La participation du public aux prises de décision : une mutation incontournable », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, n° 81, pp. 61-64.
Id., « Les véritables lacunes du droit de l’environnement », *Pouvoirs*, décembre 2008, n° 127, pp. 123-133.
LEYRIT Christian, « Débats publics : démocratiser et légitimer les décisions », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, n° 81, pp. 23-29.
LUTTON Philippe, « Les collectivités territoriales et le principe de participation à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement » [en ligne], *Dalloz.fr | Constitutions*, 2014, [consulté le 31 décembre 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=CONSTIT/CHRON/2014/0041&ctxt=0_YSR0MT1kw6ljaXNpb25zIHB1YmxpcXVlcyBheWFudCB1bmUgaW5jaWRlbmNlIHN1ciBsJ2Vudmlyb25uZW1lbnTCp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl
MAGNON Xavier, « L’ontologie du droit : droit souple c. droit dur », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, N° 120, novembre 2019, n° 4, pp. 949-66.
MAKOWIAK Jessica et MICHALLET Isabelle, « Droit de la protection de la nature », *Revue Juridique de l’Environnement*, Volume 44, septembre 2019, n° 3, pp. 607-630.
MANDAOUE Georges, « Coutume et environnement : de l’appréhension à la participation », *Revue Juridique de l’Environnement*, 32, 2007, n° 1, pp. 45-48.
MARCHADIER Fabien, « Majeur protégé – Gestion du patrimoine », Répertoire de droit civil, Dalloz, 2019, [consulté le 29 novembre 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/CIV/RUB000319/2016-12/PLAN096&ctxt=0_YSR0MT1zb3VyY2UgZm9ybWVsbGUgZHUgZHJvaXTCp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPUZhbHNlwqdzJHBhZ2luZz1UcnVlwqdzJG9uZ2xldD3Cp3MkZnJlZXNjb3BlPUZhbHNlwqdzJHdvSVM9RmFsc2XCp3MkYnE9&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl
MARCHAL Virginie, « Le *nexus* inégalités sociales-inégalités environnementales : bilan et perspectives », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, juillet 2015, n° 79, pp. 14-19.
MARGUENAUD Jean-Pierre, « La Convention d’Aarhus et la Convention européenne des droits de l’homme », *Revue Juridique de l’Environnement*, 24, 1999, n° 24, pp. 77-87.
MARTIN Gilles J., « Synthèse du « Parcours droit » des assises nationales de la biodiversité », *Revue Juridique de l’Environnement*, me 43, mars 2018, n° 1, pp. 131-146.
MERLIN Julien, « Nouvelle-Calédonie : la mine qui questionne la démocratie », sur *l’MTech* [en ligne], publié le 20 juin 2017, [consulté le 13 novembre 2019]. https://blogrecherche.wp.imt.fr/2017/06/20/nouvelle-caledonie-mine-democratie/
MICHEL Hélène, « Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d’intérêt », *Sociétés contemporaines*, n°52, 2003, n° 4, pp. 5-16.
MILOT Nicolas, « Institutionnaliser la collaboration : planifier le recours aux approches collaboratives en environnement » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l’environnement*, mai 2009, volume9 Numéro 1, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/8542

MOLINER-DUBOST Marianne, « Synthèse - Droit à l'information et principe de participation en droit de l'environnement - Lexis 360® », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 2019, [consulté le 17 septembre 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=EF_SY-530720_0KS0
Id., « Le destinataire des politiques environnementales », *Revue Française de Droit Administratif*, 2013, p. 505.
MOLLARD Eric, « Idéal démocratique et idéal environnemental : analyse comparée des pouvoirs territoriaux en France et au Mexique » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, mai 2009, Volume 9 Numéro 1, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/8391
MONEDIAIRE Gérard, « La participation du public à l'élaboration des actes réglementaires dans le domaine de l'environnement : en 2012, une loi Grenelle II et demi », *Revue Juridique de l'Environnement*, volume 38, 2013, n° 3, pp. 399-413.
MONTRIEUX Vincent, « Le ministère en charge de l'écologie, victime consentante ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, octobre 2019, n° HS19, pp. 95-105.
MORAND-DEVILLER Jacqueline, « L'environnement dans les constitutions étrangères », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-2, 2014, n° 43, pp. 85-93.
NAIM-GESBERT Éric, « Où est le droit de l'environnement outre-mer ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, me 43, mars 2018, n° 1, pp. 5-8.
Id., « Peuple autochtone, éthique et générations futures. À propos de l'arrêt Cour suprême du Canada, 2014.06.26., Nation Tsilhqot'in c. Colombie- Britannique (2014 CSC 44) », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/4, pp. 609-611.
Id., « Les fondements pour une expertise scientifique dans l'exercice des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n° HS/2013. http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5966
Id., « Maturité du droit de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, me 35, 2010, n° 2, pp. 231-240.
NAIM-GESBERT Eric, MONEDIAIRE Gérard et RADIGUET Rémi, « Propositions pour un statut juridique de l'expertise scientifique des collectivités territoriales » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n° HS/2013. http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5967
OLIVIER Juliette, « Les nouveaux acteurs du droit de l'environnement. Le rôle de l'UICN dans l'élaboration du droit de l'environnement », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 9, 2005, n° 3, pp. 274-296.
ONDOUA Alain, « La population en droit constitutionnel », *Afrique contemporaine*, n° 242, octobre 2012, n° 2, pp. 87-7.
OSTOM Elinor et LAURENT Éloi, « Des individus rationnels sont-ils désespérement piégés dans des dilemmes sociaux ? L'analyse d'Elinor Ostrom », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, juillet 2015, n° 79, pp. 31-35.
PAGE Edward C., « Le fonctionnaire en tant que législateur : l'élaboration du droit par l'administration britannique », *Droit et société*, n° 79, 2011, n° 3, pp. 637-665.
PANCHER Bertrand, « La concertation : d'une exigence démocratique à un impératif managérial pour l'action publique », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, n° 81, pp. 48-51.
PESTRE Dominique, « Des sciences, des techniques et de l'ordre démocratique et participatif », *Participations*, 1, octobre 2011, n° 1, pp. 210-238.
PINHEIRO Joao, « Décision de la Commission du 8 février 1994 relative à l'accès du public aux documents de la Commission (94/90/CECA, CE, EURATOM) », *Revue Juridique de l'Environnement*, 24, 1999, n° 24, pp. 129-130.
PLOQUIN Xavier, « Un besoin de sincérité », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, n° 81, pp. 72-75.
PRIEUR Michel, « Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014-2, 2014, n° 43, pp. 5-24.

Id., « La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *Revue Juridique de l'Environnement*, 24, 1999, nº 24, pp. 9-29.
PRUNEAU Diane, KERRY Jackie et LANGIS Joanne, « Étude des compétences propices au soin et à la transformation de l'environnement » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, avril 2013, volume13 Numéro 1, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/13411
RAUFFLET Emmanuel, « De l'acceptabilité sociale au développement local résilient » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, septembre 2014, volume14 Numéro 2, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/15139
REY Pascal, « Quelle « Base » pour les approches ascendantes ? Une redéfinition de l'approche participative dans la construction des politiques de gestion des ressources naturelles en Guinée maritime » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, mai 2009, Volume 9 Numéro 1, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/8264
RIBOT Catherine, « Évaluation environnementale et participations citoyennes », *Revue Juridique de l'Environnement*, Volume 44, septembre 2019, nº 3, pp. 535-548.
RICHARD Alain, « Projets et environnement : dialogue, oppositions, prévention ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, février 2016, nº 81, pp. 3-4.
ROMI Raphaël, « Fasc. 206 : INFORMATION ET ENVIRONNEMENT - Lexis 360® », JurisClasseur Communication, 2015, [consulté le 27 décembre 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=EN_KEJC-150483_0KRO
ROULAND Norbert, « Autonomie et autochtonie dans la zone Pacifique sud : approches juridique et historique », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, décembre 2015, nº 104, pp. 911-934.
ROUSSO Anny, « Le principe de solidarité écologique ou l'irruption de la science dans le droit », *Revue Juridique de l'Environnement*, Volume 44, septembre 2019, nº 3, pp. 479-498.
RRAPI Patricia, DAVID Carine, PICARD Kelly *et al.*, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 96, 2013, nº 4, p. 975-1012.
SAINTY Jessica, « Comprendre le désintérêt des citoyens pour la participation : un chantier à venir ? », *Participations*, 16, 2016, nº 3, pp. 267-283.
STRUILLOU Jean-François et HUTEN Nicolas, « Démocratie environnementale », *Revue Juridique de l'Environnement*, 43, mars 2018, nº 1, p. 147-165.
Id., « Chronique. Démocratie environnementale, Environmental democracy chronicle », *Revue Juridique de l'Environnement*, 42, avril 2017, nº 1, pp. 111-141.
SUREAU François, « Obéissance à la loi ? », *Pouvoirs*, décembre 2015, nº 155, pp. 73-80.
TREBULLE François Guy, « Droit de l'environnement septembre 2011-juillet 2012 », Recueil Dalloz, Dalloz, 2012, [consulté le 17 septembre 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=RECUEIL/CHRON/2012/0408&ctxt=0_YSR0MT1Qb2xsdXRpb24gZGUgY291cnMgZCdlYXUgcGFyIGR1IGNobG9yZSBldCBmYXV0ZSBkJ2ltcHJ1ZGVuY2UgcXVhbGlmacOpZcKnYSRzMT1FVMKnYSRzMz1FVMKnYSRzMj1FVMKneCRzZj1wYWdlLXJlY2hlcmNoZQ==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl
TUOT Thierry, « Obéir/désobéir et l'environnement » [en ligne], *Pouvoirs*, 155, 2015, nº 2015/4, [consulté le 17 octobre 2018]. https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2015-4-page-125.htm
URBAN Yerri, « Coutume et citoyenneté, des colonies aux collectivités d'outre-mer », *Ethnologie francaise*, N° 169, janvier 2018, nº 1, pp. 27-36.
VAN LANG Agathe, « Le principe de participation : un succès inattendu », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, avril 2014, nº 43, pp. 25-41.
VINCENT Jean-Yves, « Motivation de l'acte administratif », JurisClasseur Administratif, 2017, [consulté le 8 octobre 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=EN_KEJC-142607_0KPB

VAN TILBEURGH Véronique, « L'articulation des temporalités dans une décision négociée : la construction d'une aire protégée » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 15, septembre 2015, n° 2, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/16431
« Conclusion: Propositions pour une nouvelle gouvernance. » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2013, n° HS-2013. http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_hos_38_1_5981

Partie I : Jurisprudence

Conseil Constitutionnel, 13 juillet 2013, n° 2013-308 QPC, *Loi du pays relative au Code minier de Nouvelle-Calédonie*.
Conseil constitutionnel, 13 juillet 2012, n° 2012-262 QPC, *Association France Nature Environnement*.
Conseil Constitutionnel, 8 avril 2011, n° 2011-116 QPC, *Michel Z et autres*.
Conseil Constitutionnel, 25 juin 2009, n° 2009-581 DC, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*.

Conseil d'Etat, section des travaux publics, 13 novembre 2018, n° 395.988, Avis*, Projet de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques*.
Conseil d'Etat, section des travaux publics, 31 octobre 2017, n° 393381-393430, Avis*, Répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de prévention des risques naturels*.
Conseil d'Etat, section des travaux publics, 19 mai 2015, n°390000, *Demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces en matière de mise en œuvre des principes d'accès du public à l'information environnementale et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, inédit*.
Conseil d'Etat, 10e et 9e SSR, 13 février 2015, n° 384447, *Code de l'aménagement de Polynésie française*.
Conseil d'Etat, section des travaux publics, 27 novembre 2014, n°389266, Avis*, projet de loi du pays relatif à la partie législative du Code de l'urbanisme de la Nouvelle -Calédonie.*
Conseil d'État, *assemblée*, 12 avril 2013, n° 342409*, Association coordination interrégionale Stop THT*, Lebon.
Conseil d'Etat, 8 juin 2012, n° 359570, *association France Nature Environnement*, Lebon.
Conseil d'Etat, section des travaux publics, 25 novembre 2008, n° 382126, *Avis, projet de loi du pays relative au Code minier de la Nouvelle-Calédonie*.
Conseil d'Etat, section, 27 janvier 1995, n° 149790, *pêche et commercialisation du crabe de palétuvier*, Lebon.
Conseil d'Etat, 18 avril 1902, n° 04749, *maire de Néris Allier*, Lebon.
Cour Administrative d'Appel de Paris, 12 mai 2016, n° 13PA04101, *Ensemble Pour La Planète, 2016*.
Tribunal administratif de Nouméa, 17 mars 2016, n° 1500272, *Société civile familiale X*.
Tribunal administratif de Nouméa, 5 juin 2013, n° 1300143, *Ensemble pour la planète, 2013*.

Cour de cassation, 1ère chambre civile, 1 décembre 2010, n° 08-20.843, *Mme Marianne Alosio c. M. Sylvestre Tokotoko*, Dalloz, vol. 2010-2911.
Cour de Cassation, première chambre civile, 8 avril 2008, n° 418, *arrêt n° 418*.
Cour de Cassation, Chambre criminelle, 10 octobre 2000*, n°00-81.959, Inédit*.

Partie II : Ouvrages

HART Herbert L.A., *Le concept de droit*, 2e éd., Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2005, 344 p.

LEBRETON Gilles, *Libertés publiques et droits de l'Homme*, 4e éd., Paris, Dalloz, 1999, 521 p.

MOLINER-DUBOST Marianne, *Droit de l'environnement*, 1e éd., Dalloz, 2015.

MOYRAND Alain, *Droit institutionnel de la Polynésie française*, 2e éd., L'Harmattan, 2012, 432 p.

NEYRET Laurent, *La réparation du préjudice écologique en pratique*, APCEF, 2016.

Id., *Des écocrimes à l'écocide : Le droit pénal au secours de l'environnement*, Bruylant, 2015.

OST François et VAN DE KERCHOVE Michel, De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, 597 p.

PRIEUR Michel, *Précis de droit de l'environnement*, 7e éd., Paris, Dalloz, 2016.

Partie II : Chapitres d'ouvrages

CAPO Marion, « Le recueil de droit coutumier Paicî-Camûkî », *La coutume Kanak dans l'Etat. Perspectives coloniales et post-coloniales sur la Nouvelle-Calédonie*, Christine **DEMMER et Benoît TREPIED** (dir.) *Cahier du pacifique Sud contemporain,* HS n°3, L'Harmattan, Paris, 2017.

DAVID Carine, « L'incomplétude du contrôle de la loi du pays », in *Carine DAVID (dir.) 15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie, Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2016.

Id., « Réflexions sur le rôle du juge dans la définition d'une éthique nouvelle du développement durable dans le cadre océanien. », in *Le développement durable en Océanie – Vers une éthique nouvelle ?*, PUAM, 2015, pp. 185-196.

DEGUERGUE Maryse, « Le contrôle du juge administratif sur les sanctions administratives », *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques (Rapport de recherche)*, 2017. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01448559

DEMMER Christine et TREPIED Benoît, « Introduction », *La coutume Kanak dans l'Etat. Perspectives coloniales et post-coloniales sur la Nouvelle-Calédonie*, L'Harmattan, 2017.

DESLANDES Coralie, « Environnement », *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques (Rapport de recherche)*, 2017. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01448559

GINDRE Emmanuelle, « La politique pénale en matière d'environnement à la recherche d'elle-même : quelques réflexions sur les dernières réformes », *Politique(s) criminelle(s), Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges*, Dalloz, 2014.

LE BARS Yves, FAUGERE Elsa, MENANTEAU Philippe *et al*. (dir.), « Quels scénarios possibles d'insertion de la Nouvelle-Calédonie dans la dynamique internationale de la Convention des Nations unies pour le climat ? », *L'énergie dans le développement de la Nouvelle-Calédonie*, Marseille, IRD Éditions, 2013, pp. 300-320, [consulté le 4 janvier 2019]. http://books.openedition.org/irdeditions/1020

MARCOU Gérard, « Modes de répression et action administrative », *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques (Rapport de recherche)*, 2017. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01448559

TEITGEN-COLLY Catherine, « Le cadre juridique de la répression administrative dans les secteurs techniques », *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques (Rapport de recherche)*, 2017. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01448559

Id., « Organisation administrative en vue du constat de l'infraction (inspection) », *Les sanctions administratives dans les secteurs techniques (Rapport de recherche)*, 2017. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01448559

TIROU Vidjaya, « L'assistance fructueuse de Conseil d'Etat dans le cadre de l'adoption des lois du pays », in *Carine DAVID (dir.) 15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie, Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2016.

XOZAME Thierry, « La loi du pays et la Coutume », in *Carine DAVID (dir.) 15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie, Sur les chemins de la maturité,* PUAM, 2016.

Partie II : Thèses

BETAILLE Julien, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement* [microfiche], Université de Limoges, 2012.

BROTELLE Sarah, *Le système répressif du droit de l'environnement* [microfiche], Université de La Réunion, 2009.

COURTAIGNES-DESLANDES Coralie, *L'adéquation du droit pénal à la protection de l'environnement* [en ligne], Droit privé, Paris 2, 2010, http://www.theses.fr/2010PA020044

STAHL Lucile, *Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer* [microfiche], Jean Moulin Lyon 3, 2009.

Partie II : Rapports

BOIZARD Pascale et CINOTTI Bruno, « Exercice de la police de l'eau et de la nature dans les services déconcentrés et les opérateurs de l'Etat », Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, 2018. http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/012364-01_rapport.pdf

COURTAIGNES-DESLANDES Coralie, « Quelles pistes pour améliorer la lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique ? Evolutions législatives et règlementaires souhaitables et celles pouvant être mises en œuvre par la gendarmerie pour améliorer le dispositif », Centre de Recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale, 2015. https://docplayer.fr/19781110-Coralie-courtaigne-deslandes-etude-creogn-dggn-bpj-document-final-etude-realisee-par-coralie-courtaigne-deslandes-docteur-en-droit.html

JEGOUZO Yves, « Pour la réparation du préjudice écologique », Paris, Ministère de la Justice, 2013. https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000619/index.shtml

MASSENAVETTE Céline, « Le rôle de la Nouvelle-Calédonie dans la gestion durable des ressources en eau douce », Mémoire de Master 2 ALC patrimoine, Université de la Nouvelle-Calédonie, 2016.

Partie II : Sites Internet

« **Endemia.nc** », sur *Endemia.nc* [en ligne], [consulté le 26 février 2019]. http://endemia.nc

« **Le juge administratif et les sanctions administratives** », sur *Www.conseil-etat.fr* [en ligne], [consulté le 16 mai 2019]. http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Dossiers-thematiques/Le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives

Partie II : Articles

AGNIEL Guy, « La gestion de l'environnement dans le Pacifique. Moyens et objectifs », *Le Journal de la Société des Océanistes*, décembre 2008, n° 126-127, pp. 145-151.

Id., « Statut coutumier kanak et juridiction de droit commun en Nouvelle-Calédonie », *Aspects*, 2008, n° 3, pp. 81-6.

ALVES Carlos Manuel, « Internationalisation du droit pénal de l'environnement et Union européenne. De la responsabilité sociale à la responsabilité pénale ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/HS, pp. 229-40.

AVRILLIER Raymond, « L'écologie à l'épreuve du droit. Le droit à l'épreuve de l'écologie », *Revue Juridique de l'Environnement*, 20, 1995, n° 1, pp. 15-16.

BACHELIER Gilles, « Voirie: contraventions de grande voirie - Définition et régime juridique », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2014, [consulté le 12 juillet 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/CONT/RUB000097/2006-09/PLAN025&ctxt=0_YSR0MT1jb250cmF2ZW50aW9uIGRlIGdyYW5kZSB2b2lyaWUgY3VtdWwgcMOpbmFswqd4JHNmPXNpbXBsZS1zZWFyY2g=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRyd

WXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=
BEAUSSONIE Guillaume, « Infraction », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2018, [consulté le 30 octobre 2018]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000173/2018-04/PLAN/0076&ctxt=0_YSR0MT1pbmZyYWN0aW9uwqd4JHNmPXNpbXBsZS1zZWFyY2g=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTLCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT3Cp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3RlRGVSZXN1bHRhdFVycw==
BERGOT Dominique, « L'inspection de l'environnement en pratique », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, nº 2014/HS, pp. 171-176.
BERTRAND Alain, SERPANTIE Georges, RANDRIANARIVELO Guybertho *et al.*, « Contre un retour aux barrières : quelle place pour la gestion communautaire dans les nouvelles aires protégées malgaches ? », Les Cahiers d'Outre-Mer, n° 257, Presses universitaires de Bordeaux, décembre 2012, n°1, pp. 85-123.
BETAILLE Julien, « L'indépendance de l'autorité titulaire du pouvoir de sanction », *Revue de Sciences Criminelles*, 2019, nº 2, pp. 289.
Id., « Répression et effectivité de la norme environnementale », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, HS 2014, nº 2014/HS, pp. 47-59.
BEZIZ-AYACHE Annie, « Environnement », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale,* Dalloz, 2018, [consulté le 29 octobre 2018]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000128/2018-01/PLAN016&ctxt=0_YSR0MT1pbmZyYWN0aW9uwqd4JHNmPXNpbXBsZS1zZWFyY2g=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl
BOUTINOT Laurence, BATICLE Christophe, DKAMELA Guy Patrice *et al.*, « Surveiller sans punir. Un commun de résistance au travers du « braconnage » dans les forêts camerounaises », Espaces et sociétés, n° 175, ERES, 2018, n°4, pp. 51-68.
BRACH-THIEL Delphine, « Extradition – Conditions de fond de l'extradition », Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz, 2019, [consulté le 6 décembre 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000142/2018-11/PLAN/0049&ctxt=0_YSR0MT0iaW5mcmFjdGlvbiBkZSBtw6ptZSBuYXR1cmUiwqd4JHNmPXNpbXBsZS1zZWFyY2g=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl
BRISEUL Jean-Paul, « Conclusions Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 7 mai 2008, Association Action Biosphère, Association Coordination de défense Sud, n° 0863 et 0868. », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2009, nº 2009/3, pp. 317-327.
Id., « Conclusions Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 14 juin 2006, Comité Rheebu Nuu et M. Raphaël X., n° 0536. », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2007, nº 2007/2, pp. 225-237.
Id., « Le juge administratif et le contentieux des installations classées en Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique de l'Environnement*, 32, 2007, nº 1, pp. 49-55.
BUISSON Jacques, « Agents de police judiciaire. Agents de police judiciaire adjoints. – Fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire - Lexis 360® », *JurisClasseur Procédure pénale*, Lexisnexis, 2018, [consulté le 22 juillet 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=EN_KEJC-183227_0KSJ
CANS Chantal, « La réforme, tant attendue, du droit répressif de l'environnement Commentaire de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 - Etude 1 » [en ligne], *Droit Administratif*, janvier 2013, nº 1, [consulté le 16 janvier 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-402463_0KTK

Id., « La protection de la nature dans la loi portant engagement national pour l'environnement ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, 2010, nº 5, pp. 95-113.
CAPELLO Aurélie, « Question prioritaire de constitutionnalité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2017, [consulté le 9 janvier 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000377/2015-06/PLAN092&ctxt=0_YSR0MT1wcmluY2lwZSBkZSBuw6ljZXNzaXTDqSBwZWluZcKneCRzZj1zaW1wbGUtc2VhcmNo&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=
CERE Jean-Paul, « Peines : nature et prononcé *», Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2018, [consulté le 29 octobre 2018]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000232&ctxt=0_YSR0MT1QZWluZXMgOiBuYXR1cmUgZXQgcHJvbm9uY8Opwqd4JHNmPXBhZ2UtcmVjaGVyY2hl&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=
CHASSANG Céline, « La communication des administrations sur leur politique répressive : prendre modèle sur le droit pénal ? », *Revue de Sciences Criminelles*, 2019, nº 1, p. 55.
CLINCHAMPS Nicolas, « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35, mai 2012, nº 2, pp. 61-72.
COHENDET Marie-Anne, « Le droit répressif, quelles valeurs, quelles frontières ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, nº 2014/HS, pp. 15-32.
CORTEN Olivier, « Recension. De la pyramide au réseau ? », Pyramides*. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, Centre d'études et de recherches en administration publique, septembre 2002, n°6, pp. 239-250.
COURTAIGNES-DESLANDES Coralie, « La répression pénale des atteintes irréversibles », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, nº 2014/1, pp. 61-74.
CROTTET Brice, « Le Conseil constitutionnel et l'obligation de vigilance environnementale », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 90, juin 2012, nº 2, pp. 239-267.
CRUCIS Henry-Michel, « Sanctions administratives - Lexis 360® », *JurisClasseur Administratif*, Lexisnexis, 2012, [consulté le 2 mai 2018]. http://www.lexis360.fr/document?docid=EN_KEJC-118222_0KPB
Carine DAVID, « Domanialité publique maritime et usages coutumiers en Nouvelle-Calédonie », in Jean-Luc PISSALOUX et Anne RAINAUD (dir.) *Les trente ans de la loi Littoral*, L'Harmattan, 2017.
Id., « La fixation des « conditions et limites » du droit de participation en matière environnementale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie », *Revue Juridique de l'Environnement*, Volume 40, décembre 2015, nº 4, pp. 615-630.
Id., « Lois du pays et Question prioritaire de constitutionnalité. Vers un renforcement de l'État de droit en Nouvelle-Calédonie », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 98, juin 2014, nº 2, pp. 317-344.
Id., « L'assimilation du régime des lois du pays à celui des lois nationales dans le cadre de la QPC », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 92, 2012, nº 4, pp. 851-904.
Id., « Le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie : état des lieux et perspectives » [en ligne], *Revue Juridique de l'Environnement*, 2007, nº spécial, [consulté le 4 janvier 2019]. https://www.persee.fr/issue/rjenv_0397-0299_2007_hos_32_1
DAVID Carine et DAVID Victor, « La compétence de droit commun des provinces - Analyse au travers du prisme de la compétence environnementale » [en ligne], *Revue Juridique, Politique et Économique de la Nouvelle-Calédonie*, 2014, nº 24. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02117033/document

DAVID Victor, « La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna », *Revue Juridique de l'Environnement*, Volume 42, septembre 2017, n° 3, pp. 409-424.
Id., « La lente consécration de la nature, sujet de droit », *Revue Juridique de l'Environnement*, Volume 37, 2012, n° 3, pp. 469-485.
DELAUNAY Benoît, « Synthèse - Établissements publics : personnes publiques « sui generis » - Lexis 360® », *JurisClasseur Administratif*, 2017, [consulté le 13 août 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=EF_SY-530398_0KPB
DELMAS-MARTY Mireille, « Perspectives ouvertes par le droit de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 14, n° 2014/HS, pp. 7-13.
DOTTE Anne-Laure, GENEIX-RABAULT Stéphanie et VANDEPUTTE Leslie, « Noumea at the Crossroad of New Caledonian Multilinguialism: Diasporas and Linguistic Norms », *Amerasia Journal*, 43, janvier 2017, n° 1, pp. 13-32.
DOUMENQ Michel, « Juge administratif, juge judiciaire, concurrence ou complémentarité ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 20, 1995, n° 1, pp. 45-52.
DUVERT Cyrille, « Exception culturelle et droit pénal », *Archives de politique criminelle*, n° 36, Pédone, décembre 2014, n° 1, pp. 23-34.
FAUGERE Elsa, « Mettre en mots, en nombres et en politique la nature néo-calédonienne », *Le Journal de la Société des Océanistes*, décembre 2008, n° 126-127, pp. 153-166.
FOSSIER Thierry, « La répression des infractions au droit de l'environnement », *Actualités juridiques de droit pénal*, décembre 2017, p. 525.
FRAISSE Régis, « La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie », *Revue Française de Droit Administratif*, 2000, p. 77.
FRANCK Claude, « VI - Le principe d'égalité », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1, 1987, n° 1985, pp. 191-197.
GAZIER François, « Procédure administrative contentieuse : principes généraux », Répertoire du contentieux administratif, Dalloz, 2012. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/CONT/RUB000063&ctxt=0_YSR0MT0gcHJvY8OpZHVyZSBhZG1pbmlzdHJhdGl2ZSBjb250ZW50aWV1c2XCp3gkc2Y9c2ltcGxlLXNlYXJjaA==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl
GENEVOIS Bruno et GUYOMAR Mattias, « Principes généraux du droit : principes de technique juridique », *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2018, [consulté le 7 mai 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/CONT/RUB000412/2018-11/PLAN/0141&ctxt=0_YSR0MT1zYW5jdGlvbiBhZG1pbmlzdHJhdGl2ZcKnciRlc2M9RFovRU5DWUNMT1BFRElFUy9DT05Uwqd4JHNmPWR6LWVuY3ljbG9wZWRpZXM=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=
GEORGES LAVROFF Dmitri, « Domaine des collectivités locales », *Répertoire de droit immobilier*, Dalloz, 2008, [consulté le 26 juillet 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/IMMO/COLLRUB005040/PLAN091/2008-02&ctxt=0_YSR0MT1hZmZpcm1hdGlvbiBwcm9jw6hzIHZlcmJhbMKneCRzZj1zaW1wbGUtc2VhcmNo&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPUZhbHNlwqdzJHBhZ2luZz1UcnVlwqdzJG9uZ2xldD3Cp3MkZnJlZXNjb3BlPUZhbHNlwqdzJHdvSVM9RmFsc2XCp3MkYnE9&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl
GINDRE Emmanuelle, « Les limites de la protection pénale de l'environnement polynésien », *Revue Juridique de l'Environnement*, volume 36, 2011, n° 2, pp. 227-247.
Id., « La répression dans les aires marines protégées du Pacifique Sud : quelle place pour les modes coutumiers de gestion des infractions ? », *Droit de l'environnement Chroniques & opinions*, n° 192, pp. 214-226.

GINDRE Emmanuelle et DE LOYNES DE FUMICHON Bruno, « La réception du droit pénal français à Tahiti (1842-2000) », *Archives de politique criminelle*, 2014, n° 2014/1 (n° 36), pp. 89-109.
GIUDICELLI-DELAGE Geneviève, « Propos conclusifs », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/HS, pp. 241-253.
GOLIARD François, « Législation environnementale et responsabilité de l'Etat », *Revue Juridique de l'Environnement*, 23, 1998, n° 2, pp. 187-198.
GRZEGORCZYK Christophe, « Ordre juridique comme réalité », Droits, n° 35, Presses Universitaires de France, 2002, n°1, pp. 103-118.
GUIHAL Dominique, « Les conditions d'efficacité du droit pénal interne », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/HS, pp. 95-97.
HAY Julien, « La réparation de la nature et quelques-uns de ses enjeux du point de vue de l'évaluation des atteintes écologiques », *Revue Juridique de l'Environnement*, Volume 42, décembre 2017, n° 4, pp. 629-636.
HELLIO Hugues, « Les « contributions déterminées au niveau national », instruments au statut juridique en devenir », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, décembre 2017, n° HS17, pp. 33-48.
HENRY Solveig, « Le pouvoir de sanction des mécanismes internationaux de règlement des différends dans le domaine de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014HS, pp. 211-227.
HOEPFFNER Hélène, « Chronique de droit public: Facture salée pour un stationnement en eaux douces », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, janvier 2014, n° 42, p. 14.
HUGLO Christian, « Le contentieux de l'environnement, nouvelles dimensions, nouvelles stratégies », *Revue Juridique de l'Environnement*, 20, 1995, n° 1, pp. 77-88.
IDOUX Pascale, « Faut-il un Code de procédure administrative répressive ? », *Revue de Sciences Criminelles*, 2019, p. 41.
JAROWSKI Véronique, « Le volet pénal de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 », *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 38, 2013, n° 2, pp. 221-236.
Id., « Chronique de droit pénal de l'environnement (septembre 2014 à décembre 2015) », *Revue Juridique de l'Environnement*, 41, 2016, n° 2016/2, pp. 362-375.
Id., « Les instruments juridiques internationaux au service du droit pénal de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/HS, pp. 115-128.
JOLLY Patricia, « Les contentieux climatiques se multiplient dans le monde » [en ligne], *Le Monde.fr*, 6 mars 2018, [consulté le 16 décembre 2018]. https://www.lemonde.fr/climat/article/2018/03/06/les-contentieux-climatiques-se-multiplient-dans-le-monde_5266294_1652612.html
JULLY Arthur, « Obligation d'agir - Police des déchets : renforcement du contrôle opéré sur l'obligation d'agir des autorités de police - Lexis 360® » [en ligne], *Revue de Droit Administratif*, janvier 2018, [consulté le 19 juillet 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-543760_0KTK
KRAEMER Ludwig, « Le droit répressif et le droit de l'environnement européen », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/HS, pp. 75-93.
LACROIX Caroline, « Lois et règlements », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2018, [consulté le 22 mars 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000199&ctxt=0_YSR0MT1sb2lzIGV0IHLDqWdsZW1lbnRzwqdhJHQyPWxhY3JvaXjCp2EkczE9RVTCp2EkczM9RVTCp2EkczI9RVTCp3gkc2Y9cGFnZS1yZWNoZXJjaGU=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl
LAFARGUE Régis, « L'histoire kanak et la Nouvelle-Calédonie : le droit comme enjeu de civilisation », *Les Cahiers de la Justice*, N° 2, Dalloz, 2013, n° 2, pp. 119-139.
Id., « Le préjudice civilisationnel pour atteinte à l'environnement. Droit au cadre naturel et réalités socioculturelles : interdépendances et interdisciplinarité », *Droit et société*, n° 74, Editions juridiques associées, juin 2010, n° 1, pp. 151-169.

Id., « La justice outre-mer : justice du lointain, justice de proximité », *Revue française d'administration publique*, no101, Ecole nationale d'administration, 2002, n° 1, pp. 97-109.
LAFFAILLE Franck, « Le juge, l'humain et l'Amazonie. Le constitutionnalisme écocentrique de la Cour Suprême de Colombie (5 avril 2018) », *Revue Juridique de l'Environnement*, Volume 43, septembre 2018, n° 3, pp. 549-563.
LAHORGUE Marie-Béatrice, « La prévention des risques industriels à l'épreuve du droit », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/HS, pp. 241-253.
LAQUIEZE Alain, « Sanction », *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy, PUF, 2003.
LARONDE-CLERAC Céline, « Droit pénal de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/4, pp. 651-664.
LE CHELARD Marc, « Nouvel incident à l'usine Vale en Nouvelle-Calédonie » [en ligne], *Le Monde.fr*, 11 mai 2012, [consulté le 13 décembre 2018]. https://www.lemonde.fr/planete/article/2012/05/11/nouvel-incident-a-l-usine-vale-en-nouvelle-caledonie_1699816_3244.html
LE ROUX Mylène, « Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie », *Revue Juridique de l'Environnement*, 29, 2004, n° 1, pp. 157-167.
LEPAGE Corinne, « Les véritables lacunes du droit de l'environnement, Summary », *Pouvoirs*, décembre 2008, n° 127, pp. 123-133.
MARTIN Gilles J., « Droit pénal », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, n° 2017/2, pp. 323-342.
MELLA Elisabeth, « Syndicat mixte – Création et administration - Lexis 360® », JurisClasseur Collectivités territoriales, 2014, [consulté le 14 août 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=EN_KEJC-148500_0KRM
MONNIER Laura, « Le délit précurseur de manquement à l'obligation de « diligence raisonnée » dans le secteur du bois », *Actualités juridiques de droit pénal*, décembre 2017, p. 528.
MONTEIRO Evelyne, « Pollution de cours d'eau par du chlore et faute d'imprudence qualifiée », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, Dalloz, 2018, [consulté le 13 décembre 2018]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=RSC/CHRON/2018/0206&ctxt=0_YSR0MT1Qb2xsdXRpb24gZGUgY291cnMgZCdlYXUgcGFyIGR1IGNobG9yZSBldCBmYXV0ZSBkJ2ltcHJ1ZGVuY2UgcXVhbGlmacOpZcKnYSRzMT1FVMKnYSRzMz1FVMKnYSRzMj1FVMKneCRzZj1wYWdlLXJlY2hlcmNoZQ==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl
NEYRET Laurent, « Pour la reconnaissance du crime d'écocide », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/HS, pp. 177-193.
NICOLAS Guylène, LAJOINIE Tamara, NEGRIN Olivier *et al*., « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 97, mars 2014, n° 1, pp. 121-174.
NICOLAU Gilda, « Le droit pénal et la différence », *Archives de politique criminelle*, n° 36, Editions A. Pédone, décembre 2014, n° 1, pp. 35-51.
PARIZOT Raphaële, « Le droit pénal français doit-il prendre en compte les particularités culturelles ? », *Archives de politique criminelle*, n° 36, Pédone, décembre 2014, n° 1, pp. 9-22.
PASTOREL Jean-Paul, « Le principe d'égalité en outre-mer » [en ligne], *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, avril 2012, n° 35, [consulté le 2 avril 2019]. https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-principe-d-egalite-en-outre-mer
PERRIER Jean-Baptiste, « Environnement et développement durable - La répression des infractions environnementales À la recherche de sanctions proportionnées, efficaces et dissuasives - Lexis 360® » [en ligne], *Énergie - Environnement - Infrastructures*, décembre 2017, n° 12, [consulté le 7 août 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-540694_0TT0

PERRIN Alix, « Le renforcement de l'obligation d'agir des autorités de police », *Actualités juridiques de Droit Administratif*, 2015, p. 2277.
PETILLION Uguette, « La répression des atteintes à l'environnement : réflexions autour de la compétence internationale du juge pénal français », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/HS, pp. 99-114.
PFERSMANN Otto, « De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit. Note bibliographique », Revue internationale de droit comparé, 55, 2003, n° 3, pp. 730-742.
PITTARD Yves, « Le juge administratif : juge vert ? Le point de vue d'un avocat », *Revue Juridique de l'Environnement*, 20, 1995, n° 1, pp. 27-38.
REBUT Didier, « Le contrôle par le Conseil constitutionnel des sanctions administratives et pénales associées à la transparence de la vie publique », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, N° 59, avril 2018, n° 2, pp. 47-55.
REDON Michel, « Voirie : contravention », Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz, 2016, [consulté le 22 janvier 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000331/2016-07/PLAN003&ctxt=0_YSR0MT0xMzEtMTIgZHUgY29kZSBww6luYWwgIGNvbGxlY3Rpdml0w6kgdGVycml0b3JpYWxlwqd4JHNmPXNpbXBsZS1zZWFyY2g=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPUZhbHNlwqdzJHBhZ2luZz1UcnVlwqdzJG9uZ2xldD3Cp3MkZnJlZXNjb3BlPUZhbHNlwqdzJHdvSVM9RmFsc2XCp3MkYnE9&nrf=0_UmVjaGVyY2hlfExpc3Rl
Id., « Outre-mer : départements et régions, territoires, collectivités et pays », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2016, [consulté le 22 janvier 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/PEN/RUB000095/2016-04/PLAN025&ctxt=0_YSR0MT1hZ2VudHMgYXNzZXJtZW50w6lzIGRlcyB0ZXJyaXRvaXJlc8KneCRzZj1wYWdlLXJlY2hlcmNoZQ==&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPUZhbHNlwqdzJHBhZ2luZz1UcnVlwqdzJG9uZ2xldD3Cp3MkZnJlZXNjb3BlPUZhbHNlwqdzJHdvSVM9RmFsc2XCp3MkYnE9&nrf=0_TGlzdGU=
RIVAUD Jean-Philippe, « Réquisitions en faveur d'une justice environnementale », *Actualités juridiques de droit pénal*, décembre 2017, p. 520.
ROBERT Jacques-Henri, « La désobéissance en droit pénal », *Pouvoirs*, décembre 2015, n° 155, pp. 113-124.
Id., « Responsabilité civile et responsabilité pénale - Le droit de l'environnement - Etude 28 - Lexis 360® » [en ligne], *Responsabilité civile et assurances*, mai 2013, n° 5, [consulté le 16 janvier 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-420919_0KTW
ROCHE Catherine, « Le droit pénal, de l'eau douce à l'eau salée », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, n° 2014/HS, p. 157-170.
ROMI Raphaël, « Le droit de l'environnement et les règles du jeu contentieux, vu de l'enseignement et de la recherche », *Revue juridique de l'Environnement*, 20, 1995, n° 1, p. 39-44.
ROSENFELD Emmanuel et VEIL Jean, « Sanctions administratives, sanctions pénales », *Pouvoirs*, n° 128, janvier 2009, n° 1, pp. 61-73.
ROUIDI Hajer, « La répression des atteintes à l'environnement entre droit positif et droit prospectif », *Revue Juridique de l'Environnement*, 43, mars 2018, n° 1, pp. 13-26.
ROUSSEAU François, « Environnement et développement durable - Technique et éthique du droit pénal français de l'environnement - Etude 10 - Lexis 360® » [en ligne], *Énergie - Environnement - Infrastructures*, mars 2017, n° 3, [consulté le 16 janvier 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=PS_KPRE-523929_0TT0
SERRES Michel, « Le droit peut sauver la nature », *Pouvoirs*, n° 127, décembre 2008, n° 4, pp. 5-12.
SINOU Despina, « Le droit répressif de l'environnement et l'alternative diplomatique ou hard law vs. soft law : le cas de l'Union européenne », *Revue Juridique de l'Environnement*, 43, mars 2018, n° 1, pp. 71-91.
TROIANIELLO Antonino, « Droit constitutionnel local », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 60, 2004, n° 4, pp. 833-860.

TUOT Thierry, « Obéir/désobéir et l'environnement », *Pouvoirs*, décembre 2015, nº 155, pp. 125-135.
TURMINE Vincent, BINET Thomas et FAILLER Pierre, « L'usage de la télédétection pour l'évaluation économique des écosystèmes marins : application à l'aire marine protégée de Tristão en Guinée » [en ligne], *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 11, février 2012, nº 3, [consulté le 5 mars 2018]. http://journals.openedition.org/vertigo/12234
UICN FRANCE, La protection de la nature par le droit pénal : des propositions pour une meilleure efficacité, *La protection de la nature par le droit pénal : des propositions pour une meilleur efficacité*, Montpellier, 2015. http://uicn.fr/wp-content/uploads/2015/12/Synthe_se_Colloque_Droit_pe_nal_et_nature_version_finale.pdf
VAN DE KERCHOVE Michel, « Les fonctions de la sanction pénale », *Informations sociales*, n° 127, 2005, nº 7, pp. 22-31.
VAN LANG Agathe, « Droit répressif de l'environnement : perspectives en droit administratif », *Revue Juridique de l'Environnement*, 39, 2014, nº HS01, pp. 33-46.
VANDERLINDEN Jacques, « Réseaux, pyramide et pluralisme ou Regards sur la rencontre de deux aspirants-paradigmes de la science juridique », Revue interdisciplinaire d'études juridiques, Volume 49, Université Saint-Louis - Bruxelles, 2002, n°2, pp. 11-36.
VANDERMEEREN Philippe, « Police », Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, 2018, [consulté le 7 janvier 2019]. https://www-dalloz-fr.proxy.univ-nc.nc/documentation/Document?id=ENCY/RPP/RUB000019/2017-04/PLAN121&ctxt=0_YSR0MT1yZXNwb25zYWJpbGl0w6kgYWRtaW5pc3RyYXRpb24gY2FyZW5jZSBwb2xpY2XCp3gkc2Y9cGFnZS1yZWNoZXJjaGU=&ctxtl=0_cyRwYWdlTnVtPTHCp3MkdHJpZGF0ZT1GYWxzZcKncyRzb3J0PcKncyRzbE5iUGFnPTIwwqdzJGlzYWJvPVRydWXCp3MkcGFnaW5nPVRydWXCp3Mkb25nbGV0PcKncyRmcmVlc2NvcGU9RmFsc2XCp3Mkd29JUz1GYWxzZcKncyRicT0=&nrf=0_TGlzdGU=
YOLKA Philippe, « Synthèse - Protection des propriétés publiques- Lexis 360® », *JurisClasseur Propriétés publiques*, 2018, [consulté le 24 mai 2019]. http://www.lexis360.fr/document?docid=EF_SY-530955_0KSO
Id., « Le domaine public naturel », *Actualités juridiques de Droit Administratif*, 2009, p. 2325.
« Décisions du Conseil constitutionnel du 1er janvier 2016 au 31 mars 2016 », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 52, juin 2016, nº 3, pp. 165-243.
« Espèces protégées », *Revue Juridique de l'Environnement*, 37, 2012, nº 1, pp. 187-193.

Partie II : Jurisprudence

Conseil Constitutionnel, 21 avril 2016, nº 2016-731 DC, *Loi organique relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie*.
Conseil Constitutionnel, 26 septembre 2014, nº 2014-416 QPC.
Conseil constitutionnel, 5 juillet 2013, nº 2013-331 QPC, *pouvoir de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes*.
Conseil Constitutionnel, 28 avril 2005, nº 2005-514 DC, *Loi relative à la création du registre international français*.
Conseil Constitutionnel, 13 mars 2003, nº 2003-467 DC, *Loi pour la sécurité intérieure*.
Conseil Constitutionnel, 9 avril 1996, nº 96-373, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*.
Conseil constitutionnel, 19 janvier 1988, nº 87-241 DC, *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie*.

Conseil d'Etat, 5ème / 6ème SSR, 21 décembre 2018, n°424520.
Conseil d'Etat, 8ème /3ème SSR, 25 octobre 2017, nº 392578.
Conseil d'État, 10ème / 9ème SSR, 7 décembre 2015, nº 393473, Avis, *Répartition des compétences en matière de bruit en Nouvelle-Calédonie*.

Conseil d'Etat, section des finances, 17 décembre 2013, n°388.199, Avis*, projet de loi du pays portant création de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et modifiant le livre IV de la partie législative du Code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie*.
Conseil d'Etat, section des Finances, 2 avril 2013, n° 387.455, Avis*, Loi du pays relative à l'institution de peines pénales sanctionnant des infractions à la réglementation fiscale*.
Conseil d'Etat, *4ème/ 5ème SSR,* 22 octobre 2010, n° 328102, Lebon.
Conseil d'État, 4ème/ 5ème SSR, 8 avril 2009, n° 314997, *08 avril 2009, 314997*, Lebon, [
Conseil d'Etat, assemblée, 7 juillet 2004, n° 255136, Lebon.
Conseil d'Etat, section des travaux publics, 15 novembre 2001, n° 366.761, *Loi du pays sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces*.
Conseil d'Etat, *6ème / 2ème SSR,* 9 octobre 1996, n° 170363, *Sté Prigest*.
Conseil d'Etat, *10ème / 7ème SSR,* 28 juillet 1995, n° 168607*, SDG Continent*.
Conseil d'Etat, 6ème / 2ème SSR, 12 avril 1995, n° 143797 et 143798.
Conseil d'Etat, 6ème / 2ème SSR, 6 avril 1992, n° 119653, Lebon.
Conseil d'Etat, Section, 23 février 1979, n° 4467, *Ministre de l'équipement c / Association des" Amis des chemins de ronde"*.

Cour de Cassation, Chambre criminelle, 10 octobre 2000, n° 00-81.959.
Cour de Cassation, Chambre criminelle, 14 mars 1989, n° 87-91.686.
Cour de Cassation, Chambre criminelle, 22 juin 1977, n° 76-91.465, *Etienne X*.

Annexes

Annexes 1. Tableaux comparatifs des dispositions en vigueur 544
Annexe 1.1. Les thématiques des principales subdivisions des Codes provinciaux de l'environnement 544
Annexe 1.2. Présentation parallèle des principes en vigueur en métropole au moment de l'adoption des Codes des provinces Nord et Sud et les principes adoptés par les provinces Nord et Sud 545
Annexe 1.3. Présentation parallèle des principes en vigueur en métropole au moment de l'adoption du Code de la province des Iles Loyauté et les principes adoptés par la province des Iles Loyauté 547
Annexe 1.4. Présentation parallèle des définitions de l'information environnementale 551
Annexe 1.5. Présentation parallèle des dispositions relatives à l'accessibilité à l'information environnementale 553
Annexe 1.6. Présentation parallèle des articles relatifs aux sanctions pénales principales en matière d'aires protégées 557
Annexe 1.7. Présentation parallèle des articles relatifs aux sanctions pénales principales en matière de pêche en mer 561
Annexe 1.8. Présentation parallèle des sanctions administratives des Codes de l'environnement de la province Sud et du Code de l'environnement national en matière de déchets 565
Annexe 1.9. Présentation parallèle des sanctions administratives des Codes de l'environnement des provinces des Iles Loyauté, Nord et Sud et du Code de l'environnement national en matière d'ICPE 569
Annexe 1.10. Présentation parallèle des sanctions administratives du Code de l'environnement de la province Sud en matière de défrichement et du Code forestier en vigueur en 2009 574
Annexe 1.11. Présentation parallèle des sanctions administratives du Code de l'environnement de la province Sud en matière d'écosystème d'intérêt patrimonial et des dispositions métropolitaines en vigueur en 2008 576
Annexe 1.12. Présentation parallèle des peines contraventionnelles privatives ou restrictives de libertés prévues dans le Code pénal et dans le Code de l'environnement national et des sanctions administratives prévues dans le Code de l'environnement national 577
Annexes 2. Versions consolidées des évolutions proposées de la loi organique 580
Annexe 2.1. Vers l'homologation de sanctions pénales locales 580
Annexe 2.2. Vers l'adoption locale de sanctions pénales 581
Annexe 2.3. Vers la création d'autorités administratives locales compétentes de façon transversale en matière environnementale 582

Annexe 1. Tableaux comparatifs des dispositions en vigueur

Annexe 1.1. Les thématiques des principales subdivisions des Codes provinciaux de l'environnement en vigueur en 2020

<table>
<tr><th></th><th>province Iles</th><th>province Nord</th><th>province Sud</th></tr>
<tr><td>Livre I</td><td>Dispositions communes et générales</td><td>Dispositions communes</td><td>Dispositions communes</td></tr>
<tr><td rowspan="6">Titres</td><td colspan="2">principes généraux du droit de l'environnement</td><td>principes</td></tr>
<tr><td>-</td><td>définitions</td><td>-</td></tr>
<tr><td colspan="3">institutions et organismes provinciaux</td></tr>
<tr><td colspan="3">étude d'impacts environnementaux</td></tr>
<tr><td colspan="3">information et participation</td></tr>
<tr><td>-</td><td>opérateurs de l'environnement *</td><td>-</td></tr>
<tr><td>Livre II</td><td>Protection et valorisation du patrimoine naturel et des intérêts culturels associés</td><td>Protection et valorisation du patrimoine naturel</td><td>Protection du patrimoine naturel</td></tr>
<tr><td rowspan="6">Titres</td><td colspan="3">aires protégées</td></tr>
<tr><td>sites et monuments</td><td>sites et patrimoine</td><td>sites naturels paysagers</td></tr>
<tr><td colspan="2">accès à la nature</td><td>-</td></tr>
<tr><td>-</td><td>protection des écosystèmes</td><td>protection des écosystèmes d'intérêt patrimonial</td></tr>
<tr><td colspan="3">protection des espèces</td></tr>
<tr><td colspan="3">lutte contre les espèces envahissantes</td></tr>
<tr><td>Livre III</td><td colspan="3">Gestion des ressources naturelles</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Titres</td><td colspan="3">ressources biologiques, génétiques et biochimiques</td></tr>
<tr><td colspan="3">ressources ligneuses - coupe de bois</td></tr>
<tr><td colspan="3">ressources cynégétiques - chasse</td></tr>
<tr><td colspan="3">ressources halieutiques - pêche</td></tr>
<tr><td colspan="3">ressources minérales - carrières</td></tr>
<tr><td>Livre IV</td><td colspan="2">Prévention des pollutions, des risques et des nuisances</td><td>Prévention des pollutions et des risques</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Titres</td><td colspan="3">installations classées pour la protection de l'environnement</td></tr>
<tr><td colspan="3">déchets</td></tr>
<tr><td>conservation des milieux physiques</td><td colspan="2">altérations des milieux</td></tr>
<tr><td>prévention des risques naturels</td><td>préventions des nuisances</td><td>préventions des nuisances visuelles</td></tr>
<tr><td>-</td><td>maîtrise de l'énergie</td><td>-</td></tr>
</table>

Annexe 1.2. Présentation parallèle des principes en vigueur en métropole au moment de l'adoption des Codes des provinces Nord et Sud et les principes adoptés par les provinces Nord et Sud

Principes du Code national en vigueur en 2008 et 2009	Principes du Code de la province Nord adoptés en 2008	Principes du Code de la province Sud adoptés en 2009
Article L110-1 : I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.	**Article 110-2 :** Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, autochtones, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun. L'identité kanak, en particulier, est fondée sur un lien spécifique à la terre et à la mer. Ils présentent un intérêt écologique, social, économique, éthique, culturel, éducatif, récréatif, esthétique, génétique ou scientifique. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable selon lequel les choix	**Article 110-2 :** Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, de l'eau et des sols, les espèces animales et végétales, les écosystèmes et les services qu'ils procurent, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent, font partie du patrimoine commun de la province Sud.
II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.	destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins.	Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles contribuent à assurer le maintien de la capacité globale d'évolution du vivant.
	A cet effet, les politiques publiques concilient la protection de l'environnement, le développement économique et le progrès social. Elles veillent notamment à une exploitation responsable et rationnelle des ressources de manière à en assurer la pérennisation dans le respect de son environnement.	**Article 110-4** : Les services provinciaux doivent intégrer le développement durable dans leurs modalités de fonctionnement, notamment pour réduire l'impact sur l'environnement de leurs activités quotidiennes.
Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : 1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;	**Article 110-3 :** La politique environnementale de la province Nord s'inspire, dans le cadre de la réglementation qui en définit la portée, des principes suivants : 1° Le principe de précaution, selon lequel lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. 2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement.	

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ; 3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ; 4° Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.	3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les charges résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de réparation et de compensation des dommages causées à l'environnement doivent être supportées en priorité par le pollueur. Toute personne doit ainsi contribuer à la réparation et à la compensation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la réglementation. 4° Le principe de participation, selon lequel toute personne a le droit de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement, d'accéder, dans les conditions et les limites définies par la réglementation, 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. A cet égard, la province Nord s'efforce d'adopter des procédés de consultation adaptés, notamment à l'organisation coutumière, en vue d'une participation effective des populations dans l'élaboration de la réglementation en matière d'environnement et dans sa mise en application.	**Article 110-5** : Les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur. La responsabilité environnementale de l'auteur d'un dommage à l'environnement peut être établie même en l'absence de faute ou de négligence, dès lors que des détériorations directes ou indirectes affectant notablement le patrimoine commun de la province Sud défini à l'article 110-2 ont été constatées du fait des activités de l'intéressé.
Article L110-2 : Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales. Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement. Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences.	**Article 110-1** : La réglementation organise le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et, pour toute personne, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement et de prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences. L'environnement, envisagé comme l'ensemble des conditions qui permettent le développement et la préservation de la vie, est une préoccupation dans chaque domaine d'intervention.	
	Article 110-4 : La province Nord prend en compte l'existence de gestions spécifiques, notamment coutumières, de l'environnement, et souhaite poursuivre le travail engagé dans le but d'intégrer ces modes de gestion dans la réglementation. Celle-ci reconnaît, de plus, dans les limites qu'elle établit, des modalités de gestions spécifiques, plus contraignantes, qui pourront se superposer à la réglementation commune.	
		Article 110-3 : Les exigences de la protection de l'environnement et de la lutte contre l'intensification de l'effet de serre doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions provinciales, en particulier afin de promouvoir le développement durable.

Annexe 1.3. Présentation parallèle des principes en vigueur en métropole au moment de l'adoption du Code de la province des Iles Loyauté et les principes adoptés par la province des Iles Loyauté

Principes du Code national en vigueur en 2016	Principes du Code de la province des Iles Loyauté adoptés en 2016
Article L110-1 : I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :	**ARTICLE 110-4 :** La province des îles Loyauté a pour mission la préservation de l'environnement et, notamment, les espaces, paysages, ressources et milieux naturels, la diversité et les équilibres biologiques, dans l'intérêt des générations actuelles et futures. Les autorités coutumières sont étroitement associées à leur gestion durable.
1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;	**ARTICLE 110-8 :** Sur le fondement du principe de précaution, lorsque les effets nuisibles éventuels d'une activité ne sont qu'imparfaitement connus en l'état des connaissances scientifiques, les autorités provinciales, dans la limite de leurs compétences d'attribution, veillent à adopter des mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves à l'environnement.
2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;	**ARTICLE 110-7 :** En application du principe de prévention, toute activité susceptible d'avoir un impact sur l'environnement fait l'objet d'une évaluation préalable et les modalités de contrôle de l'activité sont déterminées en tenant compte de l'importance des impacts qu'elle est susceptible d'engendrer. Les activités qui risquent de causer des dommages irréversibles à la nature seront évitées.
3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;	**ARTICLE 110-9 :** En application du principe du pollueur-payeur, toute personne doit contribuer à la réparation et à la compensation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la réglementation. Cette responsabilité écologique peut être reconnue même en l'absence de faute ou de négligence de l'auteur des dommages. Est également réparable le préjudice écologique résultant d'une atteinte anormale aux éléments et aux fonctions des écosystèmes ainsi qu'aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement. Le principe de réparation des atteintes causées à l'environnement implique en priorité la remise en état et la restauration à des fins conformes à leur potentiel naturel des écosystèmes dégradés et favorise la reconstitution des espèces menacées moyennant, entre autres, l'élaboration et l'application de plans ou autres stratégies de gestion. Lorsque la remise en état s'avère impossible, des mesures de compensation en rapport avec le dommage sont obligatoirement prévues.
4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;	**ARTICLE 110-10 :** La province des îles Loyauté facilite l'accès aux informations détenues par les autorités publiques relatives à l'environnement et agit en concertation avec les autorités

5° Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente. III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II est recherché, de façon concomitante et cohérente, grâce aux cinq engagements suivants : 1° La lutte contre le changement climatique ; 2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; 3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; 4° L'épanouissement de tous les êtres humains ; 5° La transition vers une économie circulaire. IV. - L'Agenda 21 est un projet territorial de développement durable. **Article L110-1-1 :** La transition vers une économie circulaire vise à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets. La promotion de l'écologie industrielle et territoriale et de la conception écologique des produits, l'utilisation de matériaux issus de ressources naturelles renouvelables gérées durablement et issus du recyclage, la commande publique durable, l'allongement de la durée du cycle de vie des produits, la prévention des déchets, la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, du dégagement, de l'écoulement ou de l'émission des polluants et des substances toxiques, le traitement des déchets en respectant la hiérarchie des modes de traitement, la coopération entre acteurs économiques à l'échelle territoriale pertinente dans le respect du principe de proximité et le développement des valeurs d'usage et de partage et de l'information sur leurs coûts écologique, économique et social contribuent à cette nouvelle prospérité. **Article L110-1-2:** Les dispositions du présent Code ont pour objet, en priorité, de prévenir l'utilisation des ressources, puis de promouvoir une consommation sobre et responsable des ressources, puis d'assurer une hiérarchie dans l'utilisation des ressources, privilégiant les ressources issues du recyclage ou de sources renouvelables, puis les ressources recyclables, puis les autres ressources, en tenant compte du bilan global de leur cycle de vie. **Article L110-2 :** Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales. Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement. Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences.	coutumières et les populations concernées. Toute personne a le droit d'accéder, dans les conditions et les limites définies par la réglementation, 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. À cet égard, la province des îles Loyauté adopte des procédés de consultation adaptés, notamment à l'organisation coutumière, en vue d'une participation effective des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation en matière d'environnement. La province des îles Loyauté contribue en outre à l'information de la population afin de lui permettre de faire des choix assurant la meilleure prise en compte de l'environnement. **ARTICLE 110-2 :** Les dispositions du présent Code sont adoptées dans le respect des droits et devoirs de valeur constitutionnelle proclamés dans la Charte de l'environnement annexée à la Constitution française du 4 octobre 1958, des textes internationaux et de l'identité Kanak reconnu dans l'Accord de Nouméa, tout en tenant compte des spécificités socio-culturelles et économiques et identitaires de la province des îles Loyauté. Chacun a le droit de vivre dans un environnement écologiquement sain et équilibré, préservant les sites et les paysages, en accord avec le rythme et l'harmonie de la nature. Toute personne a le devoir solennel de préserver et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures.

	Article 110-1 : L'environnement naturel est indissociable des pratiques culturelles et des règles coutumières localement applicables. Les politiques mises en œuvre en matière environnementale respectent les obligations inhérentes au lien particulier existant entre l'environnement naturel et la dimension culturelle propre au territoire des îles Loyauté. La province des îles Loyauté prend en compte l'existence de modes de gestion coutumière de l'environnement et intègre ces modes de gestion dans la réglementation, dans le respect du principe de subsidiarité. Les règlementations environnementales de la province des îles Loyauté favorisent l'atténuation des effets du changement climatique et, le cas échéant facilitent l'adaptation des hommes et de la nature à des environnements naturel, climatique, social et culturel en évolution. **ARTICLE 110-3 :** Le principe unitaire de vie qui signifie que l'homme appartient à l'environnement naturel qui l'entoure et conçoit son identité dans les éléments de cet environnement naturel constitue le principe fondateur de la société kanak. Afin de tenir compte de cette conception de la vie et de l'organisation sociale kanak, certains éléments de la Nature pourront se voir reconnaitre une personnalité juridique dotée de droits qui leur sont propres, sous réserve des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. **ARTICLE 110-4 :** La province des îles Loyauté a pour mission la préservation de l'environnement et, notamment, les espaces, paysages, ressources et milieux naturels, la diversité et les équilibres biologiques, dans l'intérêt des générations actuelles et futures. Les autorités coutumières sont étroitement associées à leur gestion durable. **ARTICLE 110-5 :** Le principe de développement durable constitue un principe essentiel dans la mise en œuvre des politiques publiques en province des îles Loyauté. A ce titre, les impératifs de protection de l'environnement mais également de développement social harmonieux et de préservation de la culture sont intégrés dans la définition de l'ensemble des politiques publiques. Les autorités provinciales loyaltiennes, auxquelles peuvent être associées les autorités coutumières, veillent notamment à une exploitation responsable et rationnelle des ressources de manière à en assurer la pérennisation. La province des îles Loyauté se veut exemplaire et intègre les enjeux de développement durable dans son fonctionnement dans une logique d'éco-responsabilité. À cet égard, ses services limitent les impacts sur l'environnement de leurs activités et évoluent vers des modes de consommation durables. Les impératifs de développement durable sont notamment pris en compte dans la conclusion des contrats et marchés publics. Elle soutient par ailleurs les actions et initiatives publiques ou privées visant à favoriser ou à pérenniser les activités économiques et sociales ayant pour préoccupation le développement durable. Elle encourage la recherche et l'innovation pour la préservation et la mise en valeur de l'environnement. **ARTICLE 110-6 :** La protection et la préservation de l'environnement sont des valeurs fondamentales pour les populations des îles Loyauté. Leur traduction juridique à travers ce Code constitue un engagement pris auprès des générations futures de leur laisser un environnement sain. Les autorités de la province des îles Loyauté, en vertu du principe de non-régression et dans le respect des équilibres écologiques, s'engagent à ne pas réduire le niveau de protection de l'environnement.

	ARTICLE 110-11 : La province des îles Loyauté reconnait la pertinence de l'application d'un principe de subsidiarité en matière de préservation 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 règlementations 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.

Annexe 1.4. Présentation parallèle des définitions de l'information environnementale en vigueur en 2020

Etat (Article L124-2 du Code de l'environnement national)	province Nord (Article 153-2 du Code de l'environnement de la province Nord)	province Sud (Article 141-2 du Code de l'environnement de la province Sud)
Est considérée comme information relative à l'environnement au sens du présent chapitre toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet : 1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ; 3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ; 4° Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ; 5° Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement.	Sont considérés comme documents administratifs, au sens du présent chapitre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public en rapport avec l'environnement, par la province Nord ou par les personnes chargées d'une mission de service public, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de cette mission.	Est considérée comme information relative à l'environnement au sens du présent titre toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet : 1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ; 3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ; 4° Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ; 5° Les rapports établis par les autorités publiques mentionnées à l'article 141-3 ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement.

	Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, correspondances, avis, prévisions et décisions, qui ont pour objet l'état des éléments de l'environnement ou qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement. Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Il ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique.	

Annexe 1.5. Présentation parallèle des dispositions relatives à l'accessibilité à l'information environnementale en vigueur en 2020

Etat	province Nord	province Sud
Article L124-3 du Code de l'environnement national	**Article 153-3 du Code de l'environnement de la province Nord**	**Article 141-3 du Code de l'environnement de la province Sud**
Toute personne qui en fait la demande reçoit communication des informations relatives à l'environnement détenues par : 1° L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics ; 2° Les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de cette mission. Les organismes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels ou législatifs ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre.	Sous réserve des dispositions de l'article 153-4, les autorités mentionnées à l'article 153-2 sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande. Lorsqu'une administration mentionnée à l'article 153-2 est saisie d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas mais qui est détenu par une autre administration mentionnée au même article, elle la transmet à cette dernière et en avise l'intéressé. L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.	Toute personne qui en fait la demande reçoit communication des informations relatives à l'environnement détenues par : 1° La province Sud ; 2° Les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de cette mission. Les organismes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels ou législatifs ne sont pas soumis aux dispositions du présent titre.
Article L124-4 du Code de l'environnement national	**Article 153-4 du Code de l'environnement de la province Nord**	**Article 141-4 du Code de l'environnement de la province Sud**
I. - Après avoir apprécié l'intérêt d'une communication, l'autorité publique peut rejeter la demande d'une information relative à l'environnement dont la consultation ou la communication porte atteinte : 1° Aux intérêts mentionnés aux articles L. 311-5 à L. 311-8 du Code des relations entre le public et l'administration, à l'exception de ceux visés au e et au h du 2° de l'article L. 311-5 ; 2° A la protection de l'environnement auquel elle se rapporte ; 3° Aux intérêts de la personne physique ayant fourni, sans y être contrainte par une disposition législative ou réglementaire	I- L'autorité publique mentionnée à l'article 153-2 peut rejeter la demande d'une information relative à l'environnement dont la consultation ou la communication porte atteinte : 1° Aux intérêts mentionnés à l'article 6 de la loi modifiée du 17 juillet 1978 précitée, à l'exception de ceux visés au e et au h du 2° du I de cet article : 2° A la protection de l'environnement auquel elle se rapporte ; 3° Aux intérêts de la personne physique ayant fourni, sans y être contrainte par une disposition législative ou réglementaire	I. - Après avoir apprécié l'intérêt d'une communication, l'autorité publique mentionnée à l'article 141-3 peut rejeter la demande d'une information relative à l'environnement dont la consultation ou la communication porte atteinte : 1° Aux intérêts mentionnés à l'article 6 de la loi modifiée du 17 juillet précitée, à l'exception de ceux visés aux sixième et dernier alinéas du I de cet article ; 2° A la protection de l'environnement auquel elle se rapporte ; 3° Aux intérêts de la personne physique ayant fourni, sans y être contrainte par une disposition législative ou réglementaire ou par un acte d'une autorité administrative ou juridictionnelle, l'information demandée sans consentir à sa divulgation ;

ou par un acte d'une autorité administrative ou juridictionnelle, l'information demandée sans consentir à sa divulgation ; 4° A la protection des renseignements prévue par l'article 6 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. II. - Sous réserve des dispositions du II de l'article L. 124-6, elle peut également rejeter : 1° Une demande portant sur des documents en cours d'élaboration ; 2° Une demande portant sur des informations qu'elle ne détient pas ; 3° Une demande formulée de manière trop générale.	ou par un acte d'une autorité administrative ou juridictionnelle, l'information demandée sans consentir à sa divulgation. II - Le rejet d'une demande d'information relative à l'environnement est notifié au demandeur par une décision écrite motivée précisant les voies et délais de recours.	II. - Sous réserve des dispositions du II de l'article 141-6, elle peut également rejeter : 1°Une demande portant sur des documents en cours d'élaboration ; 2°Une demande portant sur des informations qu'elle ne détient pas ; Une demande formulée de manière trop générale.
Article L124-5 du Code de l'environnement national		**Article 141-5 du Code de l'environnement de la province Sud**
I.- Lorsqu'une autorité publique est saisie d'une demande portant sur des informations relatives aux facteurs mentionnés au 2° de l'article L. 124-2, elle indique à son auteur, s'il le demande, l'adresse où il peut prendre connaissance des procédés et méthodes utilisés pour l'élaboration des données. II.- L'autorité publique ne peut rejeter la demande d'une information relative à des émissions de substances dans l'environnement que dans le cas où sa consultation ou sa communication porte atteinte : 1° A la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale ; 2° Au déroulement des procédures juridictionnelles ou à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ; 3° A des droits de propriété intellectuelle.		**I.** - Lorsqu'une autorité publique mentionnée à l'article 141-3 est saisie d'une demande portant sur des informations relatives aux facteurs mentionnés au 2° de l'article 141-2, elle indique à son auteur, s'il le demande, l'adresse où il peut prendre connaissance des procédés et méthodes utilisés pour l'élaboration des données. **II.** - Ladite autorité ne peut rejeter la demande d'une information relative à des émissions de substances dans l'environnement que dans le cas où sa consultation ou sa communication porte atteinte : 1°A des secrets protégés par la loi, notamment industriels et commerciaux ; 2°Au déroulement des procédures juridictionnelles ou à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ; 3°A des droits de propriété intellectuelle.
Article L124-6 du Code de l'environnement national	**Article 153-5 du Code de l'environnement de la province Nord**	**Article 141-6 du Code de l'environnement de la province Sud**

I.- Le rejet d'une demande d'information relative à l'environnement est notifié au demandeur par une décision écrite motivée précisant les voies et délais de recours. L'article L. 232-4 du Code des relations entre le public et l'administration ne s'applique pas. II.- Lorsque ce rejet est fondé sur le 1° du II de l'article L. 124-4, cette décision indique le délai dans lequel le document sera achevé, ainsi que l'autorité publique chargée de son élaboration. Lorsque ce rejet est fondé sur le 2° du II de l'article L. 124-4, cette décision indique, le cas échéant, l'autorité publique détenant cette information. Une demande ne peut être rejetée sur le fondement du 3° du II de l'article L. 124-4 qu'après que l'autorité publique a préalablement invité le demandeur à la préciser et l'a aidé à cet effet.	I. - L'autorité publique mentionnée à l'article 153-2 saisie d'une demande d'information relative à l'environnement est tenue de statuer de manière expresse dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. Ce délai est porté à deux mois lorsque le volume ou la complexité des informations demandées le justifie. Dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande, ladite autorité informe alors son auteur de la prolongation du délai et lui en indique les motifs. II - Le rejet d'une demande d'information relative à l'environnement est notifié au demandeur par une décision écrite motivée précisant les voies et délais de recours.	**I.** - L'autorité publique mentionnée à l'article 141-3 saisie d'une demande d'information relative à l'environnement est tenue de statuer de manière expresse dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. Ce délai est porté à deux mois lorsque le volume ou la complexité des informations demandées le justifie. Dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande, ladite autorité informe alors son auteur de la prolongation du délai et lui en indique les motifs. **II.** - Le rejet d'une demande d'information relative à l'environnement est notifié au demandeur par une décision écrite motivée précisant les voies et délais de recours. **III.** - 1° Lorsque ce rejet est fondé sur le 1° du II de l'article 141-4, cette décision indique le délai dans lequel le document sera achevé, ainsi que l'autorité publique mentionnée à l'article 141-3 chargée de son élaboration. 2° Lorsque la demande porte sur des informations qu'elle ne détient pas, l'autorité publique saisie la transmet la demande à la personne morale ou physique susceptible de détenir l'information et en avise l'intéressé dans un délai d'un mois. 3° Lorsque la demande est formulée de manière trop générale, ladite autorité ne peut la rejeter qu'après avoir invité son auteur à la préciser dans un délai qu'elle détermine.
Article L124-7 du Code de l'environnement national		**Article 141-7 du Code de l'environnement de la province Sud**
I. - Les autorités publiques prennent les mesures permettant au public de connaître ses droits d'accès aux informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent, et veillent à ce que le public puisse accéder aux informations recherchées. A cet effet, elles établissent des répertoires ou des listes de catégories d'informations relatives à l'environnement en leur possession, accessibles gratuitement et indiquant le lieu où ces informations sont mises à la disposition du public.		**I.** - Les autorités publiques mentionnées à l'article 141-3 prennent les mesures permettant au public de connaître ses droits d'accès aux informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent, et veillent à ce que le public puisse accéder aux informations recherchées. **II.** - Lesdites autorités publiques veillent à ce que les informations relatives à l'environnement recueillies par elles ou pour leur compte soient précises et tenues à jour et puissent donner lieu à comparaison. Elles organisent la conservation

II. - Les autorités publiques veillent à ce que les informations relatives à l'environnement recueillies par elles ou pour leur compte soient précises et tenues à jour et puissent donner lieu à comparaison. Elles organisent la conservation de ces informations afin de permettre leur diffusion par voie électronique.		de ces informations afin de permettre leur diffusion par voie électronique.
Article R124-5 du Code de l'environnement national	**Article 153-6 du Code de l'environnement de la province Nord**	**Article 141-8 du Code de l'environnement de la province Sud**
I. – Doivent faire l'objet d'une diffusion publique au sens de l'article L. 124-8 les catégories d'informations relatives à l'environnement suivantes : 1° Les traités, conventions et accords internationaux, ainsi que la législation communautaire, nationale, régionale et locale concernant l'environnement ou s'y rapportant ; 2° Les plans et programmes et les documents définissant les politiques publiques qui ont trait à l'environnement ; 3° Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte relatifs à l'état d'avancement de la mise en œuvre des textes et actions mentionnés aux 1° et 2° quand ces rapports sont élaborés ou conservés sous forme électronique par les autorités publiques ; 4° Les rapports établis par les autorités publiques sur l'état de l'environnement ; 5° Les données ou résumés des données recueillies par les autorités publiques dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ; 6° Les autorisations qui ont un impact significatif sur l'environnement ainsi que les accords environnementaux ; 7° Les études d'impact environnemental et les évaluations de risques concernant les éléments de l'environnement mentionnés à l'article L. 124-2. II. – Les informations mentionnées au I qui n'ont pas été publiées au Journal officiel de la République française ou de l'Union européenne ou dans les conditions prévues par les articles R. 312-3 à R. 312-7 du Code des relations entre le public et l'administration sont publiées sous forme électronique au plus tard pour le 31 décembre 2008. La diffusion des informations mentionnées aux 6° et 7° du I peut consister en l'indication des lieux où le public peut en prendre connaissance.	Font l'objet d'une publication les réglementations concernant l'environnement ou s'y rapportant, applicables en province Nord. Les administrations mentionnées à l'article 153-2 peuvent en outre rendre publics les autres documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent. »	I. - Doivent faire l'objet d'une diffusion publique les catégories d'informations relatives à l'environnement suivantes : 1° Les réglementations concernant l'environnement ou s'y rapportant, applicables en province Sud ; 2° Les plans et programmes et les documents définissant les politiques publiques qui ont trait à l'environnement ; 3° Les rapports établis par les autorités publiques mentionnées à l'article 141-3 sur l'état de l'environnement ; 4° Les autorisations qui ont un impact significatif sur l'environnement ainsi que les accords environnementaux ; 5° Les études d'impact environnemental et les évaluations de risques concernant les éléments de l'environnement mentionnés à l'article 141-2. II. - La diffusion par tous moyens possibles des informations mentionnées au 5° du I peut consister en l'indication des lieux où le public peut en prendre connaissance.

Annexe 1.6. Les dispositions relatives aux espèces protégées dans les trois provinces et en droit national en 2020

province Iles	province Nord	province Sud	Etat
-	Article 251-2 Sont interdits pour tout spécimen ou partie de spécimen des espèces inscrites sur la « liste des espèces protégées en Province Nord », sur toute l'étendue de la Province Nord : 1°) la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement, le ramassage de leur fructification ou de toute autre forme prise lors du cycle biologique, le prélèvement de cellules ou de matériel génétique, ainsi que le transport, le colportage, l'utilisation, la mise en vente, la vente ou l'achat, la détention de spécimens ou parties de spécimens des espèces végétales sous toutes formes ; 2°) la destruction ou l'enlèvement des œufs, des nids ou des agrégations, la chasse, la pêche, la mutilation, la destruction, la capture (ou le non-relâché en cas de capture accidentelle) ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux, la découpe ou le dépeçage, ainsi que le transport, le colportage, l'utilisation, la détention, la mise en vente, la vente ou l'achat, de spécimens vivants ou morts, ou parties de spécimens des espèces animales sous toutes formes ; 3°) la destruction, la modification, l'altération ou la dégradation, directe ou indirecte des habitats particuliers à ces espèces ;	Article 240-2 Sont interdits : 1° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement des spécimens des espèces végétales mentionnées à l'article 240-1, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; 2° Le transport, le colportage, l'utilisation, la mise en vente, la vente ou l'achat de tous produits ou toutes parties issus d'un spécimen de ces espèces ; 3° La destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces végétales.	Article L411-1 I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ; 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ; 4° La destruction, l'altération ou la dégradation des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que le prélèvement, la destruction ou la dégradation de

	Les dispositions des 1er, 2ème et 3ème ci-dessus s'appliquent par défaut aux espèces animales ou végétales non décrites ou en cours de description, et ce jusqu'à 6 mois après la publication de leur description dans une publication scientifique de diffusion internationale. Un arrêté du Président de l'Assemblée de province Nord peut fixer, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.	Les interdictions mentionnées aux 1° et 3° ne sont pas applicables aux titulaires d'une autorisation délivrée en application de l'article 233-1, pour les spécimens situés dans le périmètre de l'écosystème. L'interdiction de transport ne concerne pas les agents en charge du contrôle de l'application du présent titre.	fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites ; 5° La pose de poteaux téléphoniques et de poteaux de filets paravalanches et anti-éboulement creux et non bouchés. II. - Les interdictions de détention édictées en application du 1°, du 2° ou du 4° du I ne portent pas sur les spécimens détenus régulièrement lors de l'entrée en vigueur de l'interdiction relative à l'espèce à laquelle ils appartiennent.

Annexe 1.7. Présentation parallèle des articles relatifs aux sanctions pénales principales et complémentaires en matière d'aires protégées en vigueur en 2020

province Iles	province Nord	province Sud
-	Peines principales : Article 217-1 Les infractions aux articles 211-3 à 211-8 sont passibles de l'amende prévue pour **les contraventions de la cinquième class**e par le Code pénal. […]	Peines principales : Article 216-2 I. - Est puni de **deux ans d'emprisonnement et de 8 949 880** francs CFP d'amende le fait : 1° En méconnaissance des dispositions des articles 211-9, 211-11, 211-13, 214-4, 214-8, 214-9 et 214-10, d'effectuer dans une aire protégée des travaux, constructions ou installations interdits ou sans autorisation ou en méconnaissance des prescriptions dont l'autorisation est assortie ; 2° En méconnaissance des dispositions des articles 211-9, 211-11, 211-13, 211-18, 214-4, 214-8, 214-9 et 214-10, ou de la réglementation spécifique dont ils sont l'objet, de se livrer, dans une réserve naturelle intégrale, dans une réserve naturelle, dans une aire de gestion durable des ressources ou dans un parc provincial, à des activités interdites. La tentative de l'infraction est punie des mêmes peines. II. - Est puni de **six mois d'emprisonnement et de 1 073 000 francs CFP d'amende** le fait : 1° Pour un propriétaire privé qui aliène, loue ou concède une aire protégée ou une parcelle d'aire protégée, de ne pas faire connaître à l'acquéreur, locataire ou concessionnaire l'existence de la protection ; 2° Pour un propriétaire privé qui aliène, loue ou concède une aire protégée ou une parcelle d'aire protégée, de ne pas notifier dans les quinze jours au président de l'Assemblée de province toute aliénation d'une aire protégée ou d'une parcelle d'aire protégée ; 3° De détruire ou de modifier des aires protégées dans leur état ou dans leur aspect sans autorisation, en violation des articles 211-9, 211-11, 211-13 et 211-18 ; 4° D'altérer le caractère ou de porter atteinte à l'aire protégée. Article 216-3 Est puni de l'amende prévue pour les **contraventions de la deuxième classe** le fait, en infraction à la réglementation d'une aire protégée, d'utiliser une chose qui, par son bruit, est de nature à troubler le calme et la tranquillité des lieux. Article 216-4 Est puni de l'amende prévue pour les **contraventions de la troisième classe** le fait de contrevenir à la réglementation applicable à une aire protégée concernant : 1° L'abandon, le dépôt, le jet, le déversement ou le rejet de tout déchet, détritus ou produit de nature à nuire à la qualité de l'eau, du sol, de l'air ou du site ou à l'intégrité de la faune ou de la flore ; 2° La circulation et le stationnement des personnes et des véhicules autres que des véhicules terrestres à moteur, la circulation et la divagation des animaux, le bivouac, le stationnement et le camping dans un véhicule ou une remorque habitable ou tout autre abri mobile ; 3° L'exercice de la plongée sous-marine et l'usage d'engins à moteur conçus pour la progression sous la mer. Article 216-5 Est puni de l'amende prévue pour les **contraventions de la quatrième classe** le fait, en infraction à la réglementation d'une aire protégée : 1° De porter atteinte, détenir ou transporter, de quelque manière que ce soit, des animaux non domestiques, des végétaux non cultivés quel que soit leur stade de développement ou des parties de ceux-ci, des minéraux ou des fossiles ;

		2° D'introduire, à l'intérieur de l'aire protégée, des animaux ou des végétaux, quel que soit leur stade de développement ; 3° De troubler ou déranger volontairement des animaux, par quelque moyen que ce soit, sans y avoir été autorisé ; 4° De faire des inscriptions, signes ou dessins sur des pierres, arbres ou tout autre bien meuble ou immeuble. Article 216-6 Est puni des peines prévues pour les **contraventions de la quatrième classe** le fait de ne pas respecter les dispositions de la réglementation applicables dans une aire protégée qui limitent ou interdisent la pratique de jeux ou de sports. Article 216-7 Est puni de l'amende prévue pour les **contraventions de la cinquième classe** le fait, en infraction à la réglementation applicable dans une aire protégée : 1° D'abandonner, déposer, jeter, déverser ou rejeter tout déchet, détritus ou produit de nature à nuire à la qualité de l'eau, du sol, de l'air ou du site ou à l'intégrité de la faune ou de la flore à l'aide d'un véhicule ; 2° De circuler ou de stationner avec un véhicule terrestre à moteur ; 3° D'emporter en dehors de l'aire protégé, mettre en vente, vendre ou acheter des animaux non domestiques, des végétaux non cultivés, quel que soit leur stade de développement, ou des parties de ceux-ci, des minéraux ou des fossiles en provenance de l'aire protégée ; 4° De détenir une arme pouvant être utilisée pour la chasse ; 5° D'allumer du feu ; 6° De ne pas respecter les prescriptions dont peuvent être assorties les autorisations délivrées pour des travaux, constructions, installations ou aménagements ; 7° De se poser dans une aire protégée avec un engin motorisé ou non. Article 216-8 Est puni de l'amende prévue pour les **contraventions de la cinquième classe** le fait : 1° De s'opposer à la visite des glacières, sacs, carniers ou poches à gibiers par les agents habilités à constater les infractions au présent titre ; 2° De déplacer ou d'endommager les signaux, bornes ou repères qui matérialisent une aire protégée ; 3° De déverser dans le milieu naturel d'une aire protégée des huiles usagées. Article 216-9 Les infractions à la réglementation d'une réserve naturelle intégrale et les infractions réprimées par les articles 216-3 à 216-6 lorsqu'elles sont commises dans une réserve naturelle intégrale, sont passibles de l'amende prévue pour les **contraventions de la cinquième classe**.
-	Peines complémentaires : Article 217-1 […] Les personnes coupables de la contravention prévue au présent article encourent également la peine complémentaire de **confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit**.	Peines complémentaires : Article 216-10 Les personnes physiques ou morales reconnues responsables des infractions prévues au présent titre encourent en outre la **peine complémentaire de confiscation de la chose qui a servi ou qui était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit**. Article 216-11 En cas de condamnation prononcée en application du présent titre, le tribunal peut ordonner la **remise au gestionnaire de l'aire protégée des animaux, végétaux et autres objets de quelque nature que ce soit enlevés frauduleusement** d'une aire protégée. Il peut également, en cas de condamnation prononcée pour l'une des infractions définies au 5° et 6° de l'article 216-7, ordonner, aux frais de la personne condamnée, le **rétablissement des lieux dans leur état antérieur**.

Annexe 1.8. Présentation parallèle des articles relatifs aux sanctions pénales principales et complémentaires en matière de pêche en mer en vigueur en 2020

province Iles	province Nord	province Sud
	Peines principales : Article 341-64	**Peines principales : Article 341-42**
-	Sera passible d'une **contravention de deuxième classe**, quiconque aura, en infraction aux dispositions du présent chapitre et des textes pris en son application : - pratiqué à l'aide d'un navire, une activité de pêche professionnelle artisanale ou de pêche maritime spéciale, sans que l'autorisation ne puisse être présentée immédiatement aux autorités de contrôle, en infraction aux dispositions des articles 341-23 et 341-32, - exercé des activités de collecte, transport, transformation à des fins commerciales et de négoce de certains produits de la mer sans que le permis spécial correspondant ne puisse être présenté immédiatement aux autorités de contrôle, en infraction aux dispositions de l'article 341-40, - pratiqué la pêche maritime spéciale de trocas sans être muni de la jauge idoine, en infraction aux dispositions de l'article 341-47, - stocké des holothuries dans un récipient non hermétique, en infraction aux dispositions de l'article 341-49. Sera passible d'une **contravention de cinquième classe**, quiconque aura, en infraction aux dispositions du présent chapitre et des textes pris en son application : - détenu à bord, collecté, transporté, commercialisé, exposé à la vente, vendu ou acheté certaines espèces transformées en infraction aux dispositions des articles 341-5, 341-49, 341-50, 341-51, 341-53 et 341-55 - détenu ou utilisé à des fins de pêche tout engin, instrument, appareil ou substance interdit, non réglementaire, ou hors du cadre autorisé, ainsi que fabriqué, détenu, transporté, commercialisé, exposé à la vente, vendu ou acheté tout engin, instrument, appareil ou substance destiné à la pêche et dont l'usage est interdit ou non réglementaire, en infraction aux dispositions des articles 341-6, 341-7, 341-8, 341-11, 341-12, 341-18, 341-19 et 341-38; - détenu ou utilisé un nombre d'engins ou d'appareils destinés à la pêche supérieur à celui autorisé et/ou dont les caractéristiques ne sont pas réglementaires, en infraction aux dispositions des articles 341-9, 341-10, 341-11, 341-15, 341-16, 341-19, 341-38 et 341-46 ; - pratiqué la pêche avec un engin ou utilisé à des fins de pêche tout instrument ou appareil dans une zone, à une profondeur, ou à une période où son emploi est interdit, ou pour la capture d'une espèce particulière, ou en méconnaissance des mesures de mise en œuvre, d'ordre, de précaution et de signalisation s'appliquant à son utilisation, en infraction aux	I.- Constitue un délit puni d'une **amende de 2 684 000 francs CFP** le fait, en infraction aux dispositions de la présente réglementation, de : 1° Détenir à bord ou utiliser pour la pêche des explosifs, des armes à feu, des substances soporifiques ou toxiques de nature à détruire ou altérer les animaux, les végétaux marins et leur milieu ; 2° Mettre en vente, vendre ou colporter, stocker, transporter, exposer ou acheter en connaissance de cause les produits des pêches pratiquées dans les conditions visées au 1° ci-dessus ; 3° Pratiquer la pêche dans une zone où elle est interdite ; 4° Pêcher certaines espèces dans une zone ou à une période où leur pêche est interdite ; 5° Pêcher, détenir à bord, transborder, transférer, débarquer, transporter, exposer, vendre, stocker ou, en connaissance de cause, acheter des produits de la pêche et de l'aquaculture marine en quantité ou en poids supérieur à celui autorisé ou dont la pêche est interdite ou qui n'ont pas la taille, le calibre ou le poids requis ; 6° Fabriquer ou mettre en vente un engin de pêche dont l'usage est interdit ; 7° Colporter, exposer à la vente, vendre sous quelque forme que ce soit ou, acheter en connaissance de cause, tout produit issu de la pêche non professionnelle ; 8° Ne pas se conformer aux obligations déclaratives concernant les opérations de pêche, les captures et les produits qui en sont issus, l'effort de pêche réalisé, et la commercialisation et le transport des produits de la pêche. Quiconque ayant été condamné par application des dispositions du présent article aura, dans un délai de cinq ans après l'expiration ou la prescription de cette peine, commis le même délit, sera condamné au double de la peine encourue. II.- […] Article 341-43 Est puni d'une amende de **2 684 000 francs CFP** le fait, pour un pêcheur professionnel de :

	dispositions des articles 341-12, 341-13, 341-14, 341-17, 341-19, 341-20, 341-46, 341-52, 341-55 et 341-59 ; - détenu ou utilisé à des fins de pêche tout engin en l'absence de l'autorisation nécessaire ou en méconnaissance des termes de l'autorisation délivrée par le président de l'Assemblée de province nord, en infraction aux dispositions des articles 341-18, 341-19, 341-35, 341-37, 341-38 et 341-46 ; - pratiqué la pêche autour d'un dispositif de concentration de poisson, en méconnaissance des dispositions de l'article 341-20 - pratiqué une activité de pêche professionnelle, à l'aide d'un navire d'une taille et/ou d'une jauge supérieure(s) aux dispositions de l'article 341-22, - pratiqué, à l'aide d'un navire, une activité de pêche professionnelle ou de pêche maritime spéciale en l'absence de l'autorisation valide de pêche professionnelle ou de l'autorisation valide de pêche maritime spéciale, en infraction aux dispositions des articles 341-23 et 341-32, - pratiqué à l'aide d'un navire, une activité de pêche professionnelle artisanale ou de pêche maritime spéciale sans que le titulaire de l'autorisation de pêche professionnelle ou de l'autorisation spéciale soit à bord dudit navire, en infraction aux dispositions des articles 341-23 et 341-32, - pratiqué la pêche professionnelle d'une espèce soumise à autorisation spéciale sans l'autorisation spéciale adéquate ou en méconnaissance des termes de l'autorisation spéciale, en infraction aux dispositions des articles 341-30 et 341-32, - détenu à bord simultanément ou utilisé de manière simultanée des engins et des appareils, en infraction aux dispositions des articles 341-19, 341-37, - détenu à bord simultanément certaines espèces ou une certaine proportion d'espèces et des engins ou équipement en infraction aux dispositions des articles 341-8, 341-35 et 341-37, - exercé des activités de collecte, transport, transformation à des fins commerciales et de négoce de certains produits de la mer en l'absence des permis spéciaux nécessaires, en infraction aux dispositions 341-39 et 341-40, - déployé un effort de pêche dépassant le maximum autorisé en infraction aux dispositions des articles 341-9, 341-10 et 341-11, pratiqué tout mode de pêche interdit, ou à une période, un horaire ou dans une zone interdite, en infraction aux dispositions des articles 341-19, 341-20, 341-46, 341-48, 341-52, - commercialisé, exposé à la vente, vendu ou acheté des produits de la pêche d'un navire de plaisance, en infraction aux dispositions de l'article 341-44, - pêché, détenu, collecté, transporté, transformé, commercialisé, exposé à la vente, vendu ou acheté certaines espèces en quantité ou en poids supérieur à celui autorisé ou ne respectant pas la taille requise, en infraction aux dispositions des articles 341-45, 341-47, 341-48, 341-49, 341-50, 341-51, 341-53 et 341-54, - pêché certaines espèces à une période, à un horaire ou dans une zone où leur pêche est interdite, en infraction aux dispositions des articles 341-46, 341-48, 341-50 et 341-53,	1° Pêcher avec un engin ou utiliser à des fins de pêche tout instrument ou appareil dont l'usage est interdit ou pratiquer tout mode de pêche interdit ; 2° Détenir à bord un engin dont l'usage est interdit ; 3° Pratiquer la pêche avec un engin ou utilisé à des fins de pêche tout instrument ou appareil dans une zone ou à une période où son emploi est interdit ; 4° Pêcher, transborder, débarquer, transporter, exposer, vendre, stocker ou, en connaissance de cause, acheter des produits de la mer en quantité ou en poids supérieur à celui autorisé ou dont la pêche est interdite ou qui n'ont pas la taille ou le poids requis. Article 341-44 Est puni de la peine prévue pour les **contraventions de la cinquième classe** le fait, pour un pêcheur opérant une pêche non professionnelle, de : 1° Détenir à bord ou utiliser un engin de pêche interdit ou un nombre d'engins de pêche supérieur à celui autorisé ; 2° Faire usage, pour la pêche sous-marine, de tout équipement respiratoire, qu'il soit autonome ou non, permettant à une personne immergée de respirer sans revenir à la surface ; 3° Détenir simultanément à bord d'un navire un équipement respiratoire défini ci-dessus et une foëne ou un appareil de pêche sous-marine sans dérogation accordée par le président de l'Assemblée de province ; 4° Détenir des appareils de pêche sous-marine dont la force propulsive est empruntée au pouvoir détonant d'un mélange chimique ou à la détente d'un gaz comprimé, sauf si la compression de ce dernier est obtenue par l'action d'un mécanisme manœuvré par le seul utilisateur, à l'exception, dans le cadre de la protection de la vie humaine contre les squales, d'engins faisant appel au pouvoir détonant d'un mélange chimique ou à la détente d'un gaz , par contact direct avec l'animal ; 5° Pratiquer la pêche sous-marine entre le coucher et le lever du soleil ou faire usage d'un foyer lumineux pour la pêche sous-marine ; 6° Approcher à moins de 150 mètres des filets et engins de pêche balisés ; 7° Capturer des animaux marins pris dans les engins ou filets placés par d'autres pêcheurs ; 8° Faire usage d'un foyer lumineux immergé ; 9° Maintenir chargé hors de l'eau un appareil de pêche sous-marine. 10° Enfreindre les exigences liées au marquage des captures. En cas de récidive, la peine d'amende prévue pour la récidive des contraventions de la cinquième classe sera applicable.

	- collecté, transporté, transformé, commercialisé, exposé à la vente, vendu ou acheté certaines espèces à une période où leur détention est interdite, en infraction aux dispositions des articles 341-48, 341-50 et 341-53, - découpé des racines de palétuviers pour le prélèvement des huîtres, en infraction aux dispositions de l'article 341-48, - pêché, collecté, transporté et détenu des holothuries à partir ou à bord d'un navire de plaisance, en infraction aux dispositions de l'article 341-49, - pêché, capturé, collecté, transporté, transformé, commercialisé, exposé à la vente, vendu ou acheté des crabes mous ou des langoustes grainées, en infraction aux dispositions des articles 341-50 et 341-51, - pêché, capturé, collecté, transporté, transformé, commercialisé, exposé à la vente, vendu ou acheté une espèce protégée de manière permanente, en infraction aux dispositions des articles 341-58, 341-59, 341-60 et 341-61, - pratiqué une pêche dans le cadre d'une dérogation accordée par le président de l'Assemblée de province nord, à l'exception des dérogations concernant la pêche de tortue marine et de dugong, sans respecter les dispositions précisées dans la dérogation. Sera passible de délit et puni d'une **amende de 1 050 000 Fcfp**, quiconque aura, en infraction aux dispositions du présent chapitre et des textes pris en son application : - pratiqué la pêche, mutilé, tué, détenu, collecté, transporté, transformé tout ou partie d'un mammifère marin ou d'une tortue marine en l'absence de dérogation ou en méconnaissance des termes de la dérogation délivrée par le président de l'Assemblée de province Nord, en infraction aux dispositions des articles 341-56 et 341-57, - commercialisé, exposé à la vente, vendu ou acheté tout ou partie d'un mammifère marin ou d'une tortue marine en infraction aux dispositions des articles 341-56 et 341-57.	
	Peines complémentaires : Article 341- 65	**Peines complémentaires : Article 341-42**
-	Tout jugement de condamnation peut prononcer, sous telle contrainte qu'il fixe, **la confiscation des engins de pêche, substances, explosifs, armes et autres instruments de chasse détenus ou utilisés et ayant conduit à une infraction aux dispositions du présent chapitre ainsi que tout moyen de transport nautique et terrestre utilisé par les délinquants pour se rendre sur les lieux de l'infraction ou du délit ou s'en éloigner**. Si les engins de pêche, substances, explosifs, armes et autres instruments de chasse ou moyens de transport n'ont pas été saisis, le délinquant peut être **condamné à les représenter ou à en payer la valeur, suivant la fixation qui en est faite par le jugement**. En cas de récidive, ces peines complémentaires sont systématiquement appliquées. **Les engins de pêche, substances, explosifs, armes et autres instruments de chasse ainsi que les moyens de transport, abandonnés par des délinquants restés inconnus, sont saisis et déposés au greffe** du tribunal compétent. La confiscation et, s'il y a lieu, la destruction en sont ordonnées, au vu du procès-verbal.	[…] II.- Tout jugement de condamnation peut prononcer, **sous telle contrainte qu'il fixe, la confiscation des engins de pêche, substances, explosifs, armes et autres instruments de pêche détenus ou utilisés et ayant conduit à une infraction à la présente réglementation ainsi que tout moyen de transport nautique et terrestre utilisé par les délinquants pour se rendre sur les lieux de l'infraction ou du délit ou s'en éloigner**. Les **engins de pêche, substances, explosifs, armes et autres instruments de chasse ainsi que les moyens de transport, abandonnés par des délinquants restés inconnus, sont saisis et déposés au greffe** du tribunal compétent. La confiscation et, s'il y a lieu, la destruction en sont ordonnées, au vu du procès-verbal.

	Tout jugement de condamnation peut prononcer, **sous telle contrainte qu'il fixe, la confiscation des engins de pêche, substances, explosifs, armes et autres instruments de chasse détenus ou utilisés et ayant conduit à une infraction** aux dispositions du présent chapitre **ainsi que tout moyen de transport nautique et terrestre utilisé par les délinquants pour se rendre sur les lieux de l'infraction ou du délit ou s'en éloigner**. **Si les engins de pêche, substances, explosifs, armes et autres instruments de chasse ou moyens de transport n'ont pas été saisis, le délinquant peut être condamné à les représenter ou à en payer la valeur, suivant la fixation qui en est faite par le jugement.** **En cas de récidive, ces peines complémentaires sont systématiquement appliquées.** **Les engins de pêche, substances, explosifs, armes et autres instruments de chasse ainsi que les moyens de transport, abandonnés par des délinquants restés inconnus, sont saisis et déposés au greffe du tribunal compétent. La confiscation et, s'il y a lieu, la destruction en sont ordonnées, au vu du procès-verbal.** Article 341- 67 Les navires, moyens de transport, engins de pêche, explosifs ou substances, susceptibles de faire l'objet d'une confiscation dans les conditions prévues aux articles 341-64 et 341-65 du présent chapitre feront, dès la constatation de l'infraction, de la part de l'agent verbalisateur, l'objet d'une saisie dans l'attente du jugement. Les matériels, objets ou substances ainsi saisis seront placés sous le contrôle du service chargé des pêches, qui fixera l'endroit où ils seront déposés et désignera éventuellement le gardien de la saisie. Article 341- 68 Les produits pêchés, transportés, détenus ou commercialisés en infraction aux dispositions du présent chapitre ainsi que des arrêtés pris en son application seront **immédiatement saisis par l'agent verbalisateur et feront, en fonction des circonstances, l'objet sous sa surveillance et à son initiative d'un rejet à la mer, d'une destruction ou d'une remise contre décharge à des établissements sociaux, de bienfaisance ou scientifiques**. Les animaux pêchés à l'aide des substances dont l'usage est interdit ne pourront faire l'objet que d'un rejet à la mer ou d'une destruction. Les opérations matérielles de rejet, de destruction ou de remise des produits saisis seront dans tous les cas à la charge du contrevenant.	Article 341-45 Le tribunal peut prononcer à titre de peine complémentaire aux peines prévues à l'article précédent la **confiscation**, suivant les modalités prévues par l'article 131-21 du Code pénal, **de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou qui en est le produit**.

Annexe 1.9. Présentation parallèle des sanctions administratives des Codes de l'environnement de la province Sud et du Code de l'environnement national en matière de déchets en 2020

Sanctions administratives du Code national Sud en matière de déchets en vigueur au moment de l'adoption des dispositions de la province Sud	Sanctions administratives du Code de la province Sud en matière de déchets
(Ordonnance n°2010-1579 du 17 décembre 2010, aujourd'hui remplacé) **Article L541-10 en vigueur en 2012** [...] III.-En cas de **non-respect par un producteur, importateur ou distributeur de l'obligation** qui lui est imposée en application du premier alinéa du II du présent article, le ministre chargé de l'environnement l'avise des faits qui lui sont reprochés et de la sanction qu'il encourt. L'intéressé est mis à même de présenter ses observations, écrites ou orales, dans le délai d'un mois, le cas échéant, assisté d'un conseil ou représenté par un mandataire de son choix. Au terme de cette procédure, le ministre chargé de l'environnement peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours, prononcer une **amende administrative dont le montant tient compte de la gravité des manquements constatés et des avantages qui en sont retirés**. Ce montant ne peut excéder, par unité de produit fabriqué, importé ou distribué, ou par tonne lorsque c'est la seule unité qui prévaut pour l'établissement de la contribution financière visée au II, 1 500 € pour une personne physique et 7 500 € pour une personne morale. La décision mentionne le délai et les modalités de paiement de l'amende. […] V.-En cas d'**inobservation du cahier des charges par un producteur, importateur ou distributeur qui a mis en place un système individuel approuvé**, le ministre chargé de l'environnement avise l'intéressé des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai d'un mois, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut le mettre en demeure de se conformer au cahier des charges dans un délai déterminé. Au terme de cette procédure, si l'intéressé n'a pas obtempéré à cette injonction dans le délai imparti par la mise en demeure, le ministre chargé de l'environnement peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours : 1° Ordonner le paiement **d'une amende au plus égale à 30 000 €**. La décision mentionne le délai de paiement de l'amende et ses modalités ; 2° Obliger le producteur, importateur ou distributeur à **consigner** entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures nécessaires au respect du cahier des charges avant une date qu'il détermine. Les dispositions du 1° du I de l'article L. 541-3 sont alors applicables ;	**(Délibération n° 11-2013/APS du 28 mars 2013)** **Article 424-4** I – En cas de **non-respect par un producteur de l'obligation de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui proviennent de ses produits ou des éléments et matières entrant dans leur fabrication** qui lui est imposée en application du chapitre II, le président de l'Assemblée de province l'avise des faits qui lui sont reprochés et de la sanction qu'il encourt. L'intéressé est mis à même de présenter ses observations écrites dans le délai de quinze jours, le cas échéant assisté d'un conseil ou représenté par un mandataire de son choix. Au terme de cette procédure, la présidente de l'Assemblée de province peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours, prononcer une **amende administrative dont le montant tient compte de la gravité des manquements constatés et des avantages qui en sont retirés** par son auteur. Ce montant ne peut excéder, par unité de produit fabriqué ou importé ou par tonne lorsque c'est la seule unité qui prévaut pour l'établissement de la contribution financière prévue à l'article 422-7, 178 500 francs pour une personne physique et 892 500 francs pour une personne morale. La décision mentionne le délai et les modalités de paiement de l'amende. **II** – En cas d'**inobservation par un producteur ou un écoorganisme agréé du cahier des charges, du plan de gestion ou des prescriptions spéciales contenues dans l'agrément**, le président de l'Assemblée de province le met en demeure de se conformer auxdites dispositions dans un délai déterminé. Si l'intéressé n'a pas obtempéré à cette injonction dans le délai imparti par la mise en demeure, le président de l'Assemblée de province peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours : 1° Après avoir avisé l'intéressé des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et l'intéressé ayant été mis à même de présenter ses observations écrites durant une période d'au moins quinze jours le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, infliger une **amende administrative au plus égale à 3 570 000 francs**. La décision mentionne le délai et les modalités de paiement de l'amende ; 2° Obliger le producteur ou l'éco-organisme à **consigner** entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au coût des mesures nécessaires au respect du cahier des charges, du plan de gestion ou des prescriptions spéciales avant une date qu'il détermine, somme qui sera restituée au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites. Il est procédé au recouvrement de cette

3° Faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites. Les sommes consignées en application du 2° peuvent être utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées ; 4° Suspendre ou retirer son approbation au système individuel. VI.-En cas **d'inobservation du cahier des charges par un éco-organisme agréé**, le ministre chargé de l'environnement avise l'intéressé des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai d'un mois, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut le mettre en demeure de se conformer au cahier des charges dans un délai déterminé. Au terme de cette procédure, si l'intéressé n'a pas obtempéré à cette injonction dans le délai imparti par la mise en demeure, le ministre chargé de l'environnement peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours : 1° Ordonner le paiement d'une **amende au plus égale à 30 000 €**. La décision mentionne le délai de paiement de l'amende et ses modalités ; 2° **Suspendre ou retirer son agrément à l'éco-organisme.**	somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines ; 3° Faire **procéder d'office**, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites. Les sommes consignées en application du 2° peuvent être utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées ; 4° Après avoir avisé l'intéressé des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et l'intéressé ayant été mis à même de présenter ses observations écrites durant une période d'au moins quinze jours le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, **suspendre ou retirer son agrément au producteur ou à l'éco-organisme**. **Article 424-5** I – Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsqu'une **activité de traitement des déchets est exercée sans que l'installation à laquelle il est recouru n'ait fait l'objet de l'agrément requis** par l'article 422-11, le président de l'Assemblée de province met, par arrêté, l'exploitant en demeure de régulariser sa situation dans un délai déterminé. L'arrêté de mise en demeure peut suspendre l'exploitation de l'installation jusqu'au dépôt du dossier de demande d'agrément ou jusqu'à la décision relative à la demande d'agrément. Si l'exploitant ne défère pas à la mise en demeure de régulariser sa situation ou si sa demande d'agrément est rejetée, le président de l'Assemblée de province peut ordonner la **fermeture ou la suppression de l'installation** et faire application des procédures d'**exécution d'office** et de **consignation** prévues au II. du présent article. **II.** – Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsqu'il est constaté que **l'exploitant d'une installation de traitement des déchets agréée méconnait le cahier des charges ou les prescriptions spéciales contenues dans son agrément**, le président de l'Assemblée de province le met en demeure de satisfaire à ses obligations dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le président de l'Assemblée de province peut par décision motivée qui indique les voies et délais de recours : 1° Faire **procéder d'office**, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ; 2° Obliger l'exploitant à **consigner** entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux et actions à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des travaux et actions. Il est procédé au recouvrement de cette somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines ; 3° Après avoir avisé l'intéressé des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et l'intéressé ayant été mis à même de présenter ses observations écrites durant une période d'au moins quinze jours le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son

	choix, **retirer son agrément au producteur ou à l'éco-organisme**. Le fonctionnement de l'installation peut être **suspendu** par arrêté du président de l'Assemblée de province jusqu'à exécution des mesures imposées. Sauf en cas d'urgence, l'intéressé est mis à même de présenter ses observations préalablement à la décision ordonnant la suspension. **III.** – Le président de l'Assemblée de province peut faire procéder, par un agent de la force publique, à **l'apposition de scellés** sur une installation qui est maintenue en fonctionnement en infraction à une mesure de suppression, de fermeture ou de suspension prise en application du présent article. IV– Lorsque l'exploitant d'une installation de traitement de déchets fait l'objet d'une **mesure de consignation ou d'exécution d'office** en application de l'article 421-4 ou du présent article, il ne peut obtenir d'autorisation pour exploiter une autre installation de traitement de déchets avant d'avoir versé la somme consignée ou la somme due à l'administration pour l'exécution d'office des mesures. **Article 424-6** **I.** – Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsqu'une **activité de collecte des déchets est exercée sans que le collecteur n'ait fait l'objet de l'agrément requis**, le président de l'Assemblée de province met, par arrêté, le collecteur en demeure de régulariser sa situation dans un délai déterminé. L'arrêté de mise en demeure peut suspendre l'activité de collecte jusqu'au dépôt du dossier de demande d'agrément ou jusqu'à la décision relative à la demande d'agrément. Si l'intéressé ne défère pas à la mise en demeure de régulariser sa situation ou si sa demande d'agrément est rejetée, le président de l'Assemblée de province peut ordonner la **suspension** de l'activité, la **fermeture** de l'établissement et faire application des procédures d'**exécution d'office** et de **consignation** prévues au II. du présent article. **II.** – Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsqu'il est constaté qu'un collecteur de déchets agréé méconnait le cahier des charges ou les prescriptions spéciales contenues dans son agrément, le président de l'Assemblée de province le met en demeure de satisfaire à ses obligations dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, le collecteur n'a pas obtempéré à cette injonction, le président de l'Assemblée de province peut par décision motivée qui indique les voies et délais de recours : 1° Faire **procéder d'office**, aux frais du collecteur, à l'exécution des mesures prescrites ; 2° Obliger le collecteur à **consigner** entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux et actions à réaliser, laquelle sera restituée au collecteur au fur et à mesure de l'exécution des travaux et actions. Il est procédé au recouvrement de cette somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines ; 3° Après avoir avisé l'intéressé des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et l'intéressé ayant été mis à même de présenter ses observations écrites durant une période d'au moins quinze jours le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, **retirer son agrément au producteur ou à l'éco-organisme**. L'activité du collecteur concernée par l'agrément peut être suspendue par arrêté du président de

	l'Assemblée de province jusqu'à exécution des mesures imposées. Sauf en cas d'urgence, l'intéressé est mis à même de présenter ses observations préalablement à la décision ordonnant la suspension. **Article 424-7** Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et en cas de méconnaissance des prescriptions contenues dans l'arrêté d'autorisation ou dans un arrêté complémentaire par une installation de stockage de déchets inertes, le président de l'Assemblée de province peut, après avoir mis l'exploitant en demeure de s'y conformer et l'avoir invité à présenter ses observations dans un délai qu'il fixe, prononcer la **suspension** de l'autorisation par décision motivée jusqu'à l'exécution des mesures imposées. **Article 424-8** Est puni d'une **amende administrative** égale au montant de l'amende prévue pour les contraventions de la troisième classe le fait : 1° Pour un producteur ou un éco-organisme agréé, de ne pas transmettre annuellement la déclaration et le rapport mentionné à l'article 422-5 ; 2° Pour un distributeur ou toute autre personne désigné par le plan de gestion, de ne pas reprendre les déchets conformément au I. de l'article 422-8, sauf lorsque cela concerne la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques ; 3° Pour un distributeur ou toute autre personne désigné par le plan de gestion, de ne pas procéder à l'information du public dans les conditions imposées par l'article 422-9 ; 4° Pour l'exploitant d'une installation de traitement des déchets agréé, de méconnaitre les dispositions des articles 422-14 et 422-15 ; 5° Pour l'exploitant d'une installation de traitement des déchets, de ne pas transmettre annuellement la déclaration mentionnée à l'article 422-16 ; 6° De méconnaître les dispositions des articles 422-22, 422-27, 422-32, 422-37, 422-49 et du premier alinéa de l'article 422-39 ; 7° Pour un collecteur agréé, de pas porter à la connaissance du président de l'Assemblée de province les changements mentionnés au I. de l'article 422-38 ; 8° Pour un collecteur agréé, de méconnaître les dispositions du II. de l'article 422-38 ; 9° Pour un collecteur, le fait de ne pas procéder au double échantillonnage ou de ne pas transmettre annuellement la déclaration, en méconnaissance du IV. de l'article 422-38 ; 10° Pour un maître d'ouvrage, de méconnaître les prescriptions de l'article 423-4 ; 11° De diluer ou de mélanger les déchets en méconnaissance de l'article 423-3 ; 12° Pour un exploitant d'installation de stockage de déchets inertes, de ne pas déclarer le changement d'exploitant conformément à l'article 423-15.

Annexe 1.10. Présentation parallèle des sanctions administratives des Codes de l'environnement des provinces des Iles Loyauté, Nord et Sud et du Code de l'environnement national en matière d'ICPE en 2020

Sanctions administratives du Code national en matière d'ICPE	Sanctions administratives du Code de la province des Iles Loyauté en matière d'ICPE	Sanctions administratives du Code de la province Nord en matière d'ICPE	Sanctions administratives du Code de la province Sud en matière d'ICPE
(Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du Code de l'environnement) **Article L514-1** I.Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, et lorsqu'un inspecteur des installations classées ou un expert désigné par le ministre chargé des installations classées a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le préfet peut : 1° Obliger l'exploitant à **consigner** entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ; il est procédé au recouvrement de cette somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Pour le recouvrement de cette somme, l'Etat bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du Code général des impôts ;	**(Délibération n°2016-13/APl du 6 avril 2016)** **Article 416-1** I.Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsque l'inspection des installations classées ou un expert désigné par le président de l'Assemblée de province a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le président de l'Assemblée de province met, par arrêté, l'exploitant en demeure de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le président de l'Assemblée de province peut : 1° Obliger l'exploitant à **consigner** entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ; il est procédé au recouvrement de cette somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines ; 2° Faire **procéder d'office**, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ; 3° **Suspendre** par arrêté le fonctionnement de l'installation jusqu'à exécution des conditions	**(dernière modification par la délibération n° 2012-91/APN du 29 février 2012)** **Article 417-1** **I.** Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsque l'inspection des installations classées ou un expert désigné par le président de l'Assemblée de province Nord a constaté la non observation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le président de l'Assemblée de province Nord met en demeure par arrêté ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le président de l'Assemblée de province Nord peut : 1) obliger l'exploitant à **consigner** entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ; il est procédé au recouvrement de cette somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines ; 2) faire **procéder d'office**, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ; 3) **suspendre** par arrêté le fonctionnement de l'installation jusqu'à exécution des conditions imposées et prendre les dispositions provisoires	**(dernière modification par la délibération n° 17-2015/APS du 26 juin)** **Article 416-1** I. Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsque l'inspection des installations classées ou un expert désigné par le président de l'Assemblée de province a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le président de l'Assemblée de province met, par arrêté, l'exploitant en demeure de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le président de l'Assemblée de province peut : 1° Obliger l'exploitant à **consigner** entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ; il est procédé au recouvrement de cette somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines ; 2° Faire **procéder d'office**, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ; 3° **Suspendre** par arrêté le fonctionnement de l'installation jusqu'à exécution des conditions

2° Faire **procéder d'office**, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ; 3° **Suspendre** par arrêté, après avis de la commission départementale consultative compétente, le fonctionnement de l'installation, jusqu'à exécution des conditions imposées et prendre les dispositions provisoires nécessaires. **Article L171-8** […] 4° Ordonner le paiement d'une **amende** au plus égale à 15 000 € et une astreinte journalière au plus égale à 1 500 € applicable à partir de la notification de la décision la fixant et jusqu'à satisfaction de la mise en demeure. Les dispositions des deuxième et troisième alinéas du 1° s'appliquent à l'astreinte. Les amendes et les astreintes sont proportionnées à la gravité des manquements constatés et tiennent compte notamment de l'importance du trouble causé à l'environnement. L'amende ne peut être prononcée au-delà d'un délai de trois ans à compter de la constatation des manquements. Les mesures prévues aux 1°, 2° 3° et 4° ci-dessus sont prises après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé. II.Les sommes consignées en application des dispositions du 1° du I peuvent être utilisées pour régler les dépenses entraînées par l'exécution d'office des mesures prévues aux 2° et 3° du I. III.Lorsque l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative fait l'objet d'une opposition devant le juge administratif, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue, statuant en référé, peut, nonobstant cette opposition, à la demande du représentant de l'Etat ou de toute personne	imposées et prendre les dispositions provisoires nécessaires. II. Les sommes consignées en application des dispositions du 1°du I peuvent être utilisées pour régler les dépenses entraînées par l'exécution d'office des mesures prévues aux 2° et 3° du I.	nécessaires. **II.** Les sommes consignées en application des dispositions de l'alinéa I.1) du présent article peuvent être utilisées pour régler les dépenses entraînées par l'exécution d'office des mesures prévues aux alinéas I.2) et I.3). **III.** Lorsque l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative fait l'objet d'une opposition devant le juge administratif, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue, statuant en référé, peut, nonobstant cette opposition, à la demande du président de l'Assemblée de province Nord ou de toute personne intéressée, décider que le recours n'est pas suspensif, dès lors que les moyens avancés par l'exploitant ne lui paraissent pas sérieux.	imposées et prendre les dispositions provisoires nécessaires. 4°Ordonner le paiement d'une **amende** au plus égale à 1 780 000 francs et une astreinte journalière au plus égale à 178 000 francs applicable à partir de la notification de la décision la fixant et jusqu'à satisfaction de la mise en demeure. Les amendes et les astreintes sont proportionnées à la gravité des manquements constatés et tiennent compte notamment de l'importance du trouble causé à l'environnement. L'amende ne peut être prononcée plus d'un an après la constatation des manquements. Les mesures prévues aux 1°, 2° 3° et 4° ci-dessus sont prises après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé. II. Les sommes consignées en application des dispositions du 1°du I peuvent être utilisées pour régler les dépenses entraînées par l'exécution d'office des mesures prévues aux 2° et 3° du I.

intéressée, décider que le recours n'est pas suspensif, dès lors que les moyens avancés par l'exploitant ne lui paraissent pas sérieux. Le président du tribunal statue dans les quinze jours de sa saisine. **Article L514-2 (Ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009)** Lorsqu'une installation classée est exploitée sans avoir fait l'objet de la déclaration, de l'enregistrement ou de l'autorisation requis par le présent titre, le préfet met l'exploitant en demeure de régulariser sa situation dans un délai déterminé en déposant, suivant le cas, une déclaration, une demande d'enregistrement ou une demande d'autorisation. Il peut, par arrêté motivé, suspendre l'exploitation de l'installation jusqu'au <u>dépôt</u> de la déclaration ou jusqu'à la décision relative à la demande d'enregistrement ou d'autorisation. Si l'exploitant ne défère pas à la mise en demeure de régulariser sa situation ou si sa demande d'enregistrement ou d'autorisation est rejetée, le préfet peut, en cas de nécessité, ordonner la **fermeture** ou la **suppression** de l'installation. Si l'exploitant n'a pas obtempéré dans le délai fixé, le préfet peut faire application des procédures prévues aux 1° et 2° du I de l'article L. 514-1. […] **Article L514-4** Lorsque l'exploitation d'une installation non comprise dans la nomenclature des installations	**Article 416-2** Lorsqu'une installation classée est exploitée sans avoir fait l'objet de l'autorisation, de l'autorisation simplifiée ou de la déclaration requise par le présent titre, le président de l'Assemblée de province, met, par arrêté, l'exploitant en demeure de régulariser sa situation dans un délai déterminé, en déposant suivant le cas une déclaration, une demande d'autorisation ou une demande d'autorisation simplifiée. Il peut, par arrêté motivé, édicter des mesures conservatoires et, en tant que de besoin, suspendre l'exploitation de l'installation jusqu'au <u>dépôt</u> de la déclaration ou jusqu'à la décision relative à la demande d'autorisation ou d'autorisation simplifiée. Si l'exploitant ne défère pas à la mise en demeure de régulariser sa situation ou si sa demande d'autorisation ou demande d'autorisation simplifiée est rejetée, le président de l'Assemblée de province peut, en cas de nécessité, ordonner la **fermeture** ou la **suppression** de l'installation. Si l'exploitant n'a pas obtempéré dans le délai fixé, le président de l'Assemblée de province peut faire application des procédures prévues aux 1°, 2° et 4° du I de l'article 416-1. **Article 416-5** Lorsque l'exploitation d'une installation non comprise dans la nomenclature des installations classées présente des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article 412-1, le président de l'Assemblée de province, après avis, sauf péril imminent, du maire de la ou des communes où est implantée l'installation, met l'exploitant en demeure de prendre les	**Article 417-2** Lorsqu'une installation classée est exploitée sans avoir fait l'objet de la déclaration, de l'autorisation simplifiée ou de l'autorisation requise par le présent livre, le président de l'Assemblée de province Nord, après avis de l'inspection des installations classées, met, par arrêté, l'exploitant en demeure de régulariser sa situation dans un délai déterminé, en déposant une déclaration, une autorisation simplifiée ou une demande d'autorisation. L'exploitation de l'installation peut être suspendue par arrêté motivé du président de l'Assemblée de province Nord, jusqu'au <u>dépôt</u> de la déclaration, ou jusqu'à la décision relative à la demande d'autorisation simplifiée ou à la demande d'autorisation. Si l'exploitant ne défère pas à la mise en demeure de régulariser sa situation ou si sa demande d'autorisation ou d'autorisation simplifiée est rejetée, le président de l'Assemblée de province Nord peut, en cas de nécessité, ordonner la **fermeture** ou la **suppression** de l'installation. Si l'exploitant n'a pas obtempéré dans le délai fixé, le président de l'Assemblée de province Nord peut faire application des procédures prévues à l'article 417-1. **Article 417-5** Lorsque l'exploitation d'une installation ne figurant pas dans la nomenclature des installations classées présente des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article 411-1, le président de l'Assemblée de province Nord, après avis de l'inspection des installations classées et, sauf cas d'urgence, du maire de chacune des communes concernées, met l'exploitant en demeure de	**Article 416-2** Lorsqu'une installation classée est exploitée sans avoir fait l'objet de l'autorisation, de l'autorisation simplifiée ou de la déclaration requise par le présent titre, le président de l'Assemblée de province, met, par arrêté, l'exploitant en demeure de régulariser sa situation dans un délai déterminé, en déposant suivant le cas une déclaration, une demande d'autorisation ou une demande d'autorisation simplifiée. Il peut, par arrêté motivé, édicter des mesures conservatoires et, en tant que de besoin, suspendre l'exploitation de l'installation jusqu'à la <u>délivrance du récépissé</u> de déclaration ou jusqu'à la décision relative à la demande d'autorisation ou d'autorisation simplifiée. Si l'exploitant ne défère pas à la mise en demeure de régulariser sa situation ou si sa demande d'autorisation ou demande d'autorisation simplifiée est rejetée, le président de l'Assemblée de province peut, en cas de nécessité, ordonner la **fermeture** ou la **suppression** de l'installation. Si l'exploitant n'a pas obtempéré dans le délai fixé, le président de l'Assemblée de province peut faire application des procédures prévues aux 1°, 2° et 4° du I de l'article 416-1. **Article 416-5** Lorsque l'exploitation d'une installation non comprise dans la nomenclature des installations classées présente des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article 412-1, le président de l'Assemblée de province, après avis, sauf péril imminent, du maire de la ou des communes où est implantée l'installation, met l'exploitant en demeure de prendre les

classées présente des dangers ou des inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, le préfet, après avis-sauf cas d'urgence-du maire et de la commission départementale consultative compétente, met l'exploitant en demeure de prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou les inconvénients dûment constatés. **Faute par l'exploitant de se conformer à cette injonction dans le délai imparti, il peut être fait application des mesures prévues à l'article L. 514-1.**	mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou les inconvénients dûment constatés. **Faute par l'exploitant de se conformer à cette injonction dans le délai imparti, il peut être fait application des mesures prévues à l'article 416-1.** **Article 416-8** Pour l'ensemble des installations visées par le présent titre, régulières ou non, et en cas de péril imminent menaçant les intérêts mentionnés à l'article 412-1, le président de l'Assemblée de province peut prescrire par arrêté les mesures conservatoires et mesures d'urgence propres à en assurer la protection. **Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsque l'inspection des installations classées a constaté l'inobservation des prescriptions imposées, il peut être fait application des procédures prévues à l'article 416-1.** **Article 416-9** Lorsqu'une installation a fait l'objet d'une mesure de suppression, de fermeture ou de suspension, l'exploitant est tenu de prendre toutes dispositions nécessaires pour la surveillance de l'installation, la conservation des stocks, l'enlèvement des matières dangereuses, périssables ou gênantes ainsi que des animaux se trouvant dans l'installation. **A défaut pour l'exploitant de prendre les dispositions nécessaires, il pourra être fait application des procédures prévues à l'article 416-1.** **Article 416-10** Le président de l'Assemblée de province peut faire procéder par un agent de la force publique à	prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou les inconvénients dûment constatés. **Faute par l'exploitant de se conformer à cette injonction dans le délai imparti, il peut être fait application des mesures prévues à l'article 417-1.** **Article 417-8** Pour l'ensemble des installations visées par le présent livre, régulières ou non, et en cas de péril imminent aux intérêts mentionnés à l'article 411-1, le président de l'Assemblée de province Nord, après avis de l'inspection des installations classés, peut prescrire par arrêté les mesures d'urgence propres à en assurer la protection. **Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsque l'inspection des installations classées a constaté l'inobservation des prescriptions imposées, il peut être fait application des procédures prévues à l'article 417-1.** **Article 417-9** Lorsqu'une installation a fait l'objet d'une mesure de suppression, de fermeture ou de suspension, l'exploitant est tenu de prendre toutes dispositions nécessaires pour la surveillance de l'installation, la conservation des stocks, l'enlèvement des matières dangereuses, périssables ou gênantes ainsi que des animaux se trouvant dans l'installation. **A défaut pour l'exploitant de prendre les dispositions nécessaires, il pourra être fait application des procédures prévues à l'article 417-1.** **Article 417-10** Le président de l'Assemblée de province Nord peut faire procéder par un agent de la force	mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou les inconvénients dûment constatés. **Faute par l'exploitant de se conformer à cette injonction dans le délai imparti, il peut être fait application des mesures prévues à l'article 416-1.** **Article 416-8** Pour l'ensemble des installations visées par le présent titre, régulières ou non, et en cas de péril imminent menaçant les intérêts mentionnés à l'article 412-1, le président de l'Assemblée de province peut prescrire par arrêté les mesures conservatoires et mesures d'urgence propres à en assurer la protection. **Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées et lorsque l'inspection des installations classées a constaté l'inobservation des prescriptions imposées, il peut être fait application des procédures prévues à l'article 416-1.** **Article 416-9** Lorsqu'une installation a fait l'objet d'une mesure de suppression, de fermeture ou de suspension, l'exploitant est tenu de prendre toutes dispositions nécessaires pour la surveillance de l'installation, la conservation des stocks, l'enlèvement des matières dangereuses, périssables ou gênantes ainsi que des animaux se trouvant dans l'installation. **A défaut pour l'exploitant de prendre les dispositions nécessaires, il pourra être fait application des procédures prévues à l'article 416-1.** **Article 416-10** Le président de l'Assemblée de province peut faire procéder par un agent de la force publique à

Article L514-2 […] Le préfet peut faire procéder par un agent de la force publique à l'apposition des **scellés** sur une installation qui est maintenue en fonctionnement soit en infraction à une mesure de suppression, de fermeture ou de suspension prise en application de l'article L. 514-1, de l'article L. 514-7, ou des deux premiers alinéas du présent article, soit en dépit d'un arrêté de refus d'autorisation ou d'enregistrement. **Article L514-3** Pendant la durée de suspension de fonctionnement prononcée en application de l'article L. 514-1 ou de l'article L514-2, l'exploitant est tenu d'assurer à son personnel le paiement des salaires, indemnités et rémunérations de toute nature auxquels il avait droit jusqu'alors.	l'apposition des **scellés** sur une installation qui est maintenue en fonctionnement : 1° Soit en infraction à une mesure de suppression, de fermeture ou de suspension prise en application des articles 416-1, 416-2, 416-6 et 416-7 ; 2° Soit en dépit d'un arrêté de refus d'autorisation.	publique à l'apposition des **scellés** sur une installation qui est maintenue en fonctionnement : - soit en infraction à une mesure de suppression, de fermeture ou de suspension prise en application des articles 417-1, 417-6 et 417-7, ou des deux premiers alinéas du présent article ; - soit en dépit d'un arrêté de refus d'autorisation. **Article 417-11** Pour la durée de la suspension de fonctionnement prononcée en application de l'article 417-1 ou de l'article 417-8, l'exploitant est tenu d'assurer à son personnel le paiement des salaires, indemnités et rémunérations de toute nature auxquels il avait droit jusqu'alors. Il ne peut invoquer l'arrêté visé à l'article 417-1 ou à l'article 417-8 comme cause de suspension des contrats de travail.	l'apposition des **scellés** sur une installation qui est maintenue en fonctionnement : 1° Soit en infraction à une mesure de suppression, de fermeture ou de suspension prise en application des articles 416-1, 416-2, 416-6 et 416-7 ; 2° Soit en dépit d'un arrêté de refus d'autorisation.

Annexe 1.11. Présentation parallèle des sanctions administratives du Code de l'environnement de la province Sud en matière de défrichement et du Code forestier en vigueur en 2009

Sanctions administratives du Code national	Sanctions administratives du Code de la province Sud en matière de défrichements
Article L313-1 du Code forestier En cas d'infraction aux dispositions de l'article L. 311-1, le propriétaire est condamné à une amende calculée à raison de **150 euros par mètre carré** de bois défriché. La peine prévue à l'alinéa précédent peut être prononcée contre les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des opérations de défrichement, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdites opérations. Le propriétaire doit, en outre, s'il en est ainsi ordonné par l'autorité administrative, rétablir les lieux en nature de bois dans le délai que fixe cette autorité. Ce délai ne peut excéder trois années.	**Article 431-8** Le fait de défricher une surface mentionnée aux II et III de l'article 431-2 sans autorisation ni déclaration est puni d'une amende administrative calculée à raison de **18 000 francs CFP par mètre carré** de couvert végétal naturel défriché. La sanction prévue à l'alinéa précédent peut être prononcée contre les propriétaires, les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des opérations de défrichement, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdites opérations. Le propriétaire doit, en outre, s'il en est ainsi ordonné par le président de l'Assemblée de province, rétablir le couvert végétal naturel dans le délai qu'il fixe. Ce délai ne peut excéder trois années.
Article L313-2 du Code forestier Le défrichement des réserves boisées, dont la conservation est imposée au propriétaire, donne lieu à une amende égale au **triple** de l'amende prévue par l'article L. 313-1. En cas de non-exécution dans un délai maximum de trois ans des travaux, imposés en application de l'article L. 311-4, les lieux défrichés doivent être rétablis en nature de bois dans un délai fixé par l'autorité administrative. Ce délai ne peut excéder trois années. L'autorité administrative peut en outre, dans les conditions fixées à l'alinéa précédent, ordonner la **remise en nature** de bois des terrains devant être maintenus à l'état de réserves boisées. Faute par le propriétaire d'effectuer la plantation ou le semis, prévus par l'article L. 311-4 et par le présent article, dans le délai prescrit par la décision administrative, il y est pourvu à ses frais dans les conditions fixées à l'article L. 313-3.	**Article 431-9** Le fait de défricher une surface mentionnée au I de l'article 431-2 sans autorisation est puni d'une amende administrative égale au **triple** de l'amende prévue par l'article 431-8. En cas de non-exécution dans un délai maximum de trois ans des travaux imposés en application de l'article 431-5, les lieux défrichés doivent être rétablis en couvert végétal naturel dans un délai fixé par le président de l'Assemblée de province. Ce délai ne peut excéder trois années. Le président de l'Assemblée de province peut, en outre, dans les conditions fixées à l'alinéa précédent, ordonner la **remise en couvert végétal naturel** des terrains énumérés au I de l'article 431-2. Faute pour le propriétaire de s'exécuter dans le délai prescrit par le président de l'Assemblée de province, il y est pourvu aux frais du propriétaire.
Article L313-1-1 du Code forestier I. - Pour les infractions prévues à l'article L. 313-1, les personnes physiques encourent les peines complémentaires suivantes : 1° L'**interdiction de poursuivre** les opérations ou les activités pour lesquelles ou au cours desquelles le défrichement a été réalisé ; 2° La **remise en état des lieux** consistant dans la plantation ou le semis d'essences forestières et autres travaux nécessaires pour assurer les fonctions qui caractérisaient le bois défriché ; 3° L'affichage de la décision prononcée, selon les modalités fixées par l'article 131-35 du Code pénal ; 4° La fermeture pour une durée de trois ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ; 5° L'exclusion des marchés publics pour une durée de trois ans au plus.	**Article 431-10** En outre, le fait de défricher une surface mentionnée à l'article 431-2 sans autorisation ni déclaration est passible d'une des sanctions suivantes : 1° L'**interdiction de poursuivre** les opérations ou les activités pour lesquelles ou au cours desquelles le défrichement a été réalisé ; 2° La **remise en état des lieux** consistant dans la plantation ou le semis d'essences forestières et autres travaux nécessaires pour assurer les fonctions qui caractérisaient le couvert végétal naturel défriché. **Article 431-11**

II. - Les personnes morales peuvent être déclarées responsables, dans les conditions prévues à l'article 121-2 du Code pénal, des infractions définies au premier alinéa. Elles encourent la peine d'amende mentionnée à l'article L. 313-1 du présent Code, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du Code pénal. Les personnes morales encourent également les peines suivantes : 1° Pour une durée de trois ans au plus, les peines mentionnées aux 4° et 5° du I ; 2° Les peines mentionnées aux 8° et 9° de l'article 131-39 du Code pénal.	Les sanctions prévues aux articles 431-8 et 431-9 sont quintuplées lorsqu'elles s'appliquent aux personnes morales.
Article L313-3 du Code forestier Faute par le propriétaire d'**effectuer la plantation ou le semis** prévus au troisième alinéa de l'article L. 313-1 dans le délai prescrit, **il y est pourvu à ses frais** par l'administration qui arrête le mémoire des travaux faits et le rend exécutoire contre le propriétaire.	**Article 431-12** Faute pour le propriétaire d'**effectuer la plantation ou le semis** prévus au 3° de l'article 431-5 dans le délai prescrit, **il y est pourvu à ses frais** par le président de l'Assemblée de province qui arrête le mémoire des travaux faits et le rend exécutoire contre le propriétaire.
Article L313-5 du Code forestier L'action ayant pour objet les défrichements effectués en infraction à l'article L. 311-1 se prescrit par six ans à compter de l'époque où le défrichement a été consommé. **L'administration chargée des forêts est compétente pour exercer, dans les conditions prévues par le chapitre III du titre V du livre Ier, la poursuite en réparation des infractions spécifiées aux articles L. 313-1 et L. 313-4.** Elle est également autorisée à transiger sur la poursuite de ces infractions dans les conditions fixées par l'article L. 153-2.	**Article 431-13** **I.** - Lorsque les conditions prévues dans le dossier de déclaration ou les prescriptions complémentaires formulées par l'administration n'ont pas été respectées, le président de l'Assemblée de province met en demeure, par arrêté, le demandeur de satisfaire à ces conditions ou prescriptions dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, le demandeur n'a pas obtempéré à cette injonction, le président de l'Assemblée de province peut : : 1° L'obliger à **consigner** entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée au demandeur au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ; il est procédé au recouvrement de cette somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et aux domaines ; 2° Faire **procéder d'office**, aux frais du demandeur, à l'exécution des mesures prescrites. **II.** - Les sommes consignées en application des dispositions du 1° du I peuvent être utilisées pour régler les dépenses entraînées par l'exécution d'office des mesures prévues au 2° du I. **Article 431-14** L'action ayant pour objet les défrichements effectués en infraction à l'article 431-2 se prescrit par six ans à compter de l'époque où le défrichement a été consommé.

Annexe 1.12. Présentation parallèle des sanctions administratives du Code de l'environnement de la province Sud en matière d'écosystème d'intérêt patrimonial et des dispositions métropolitaines en vigueur en 2008

Sanctions administratives du Code national	Sanctions administratives du Code de la province Sud en matière d'écosystèmes d'intérêt patrimonial (délibération n° 03-2009 du 18 février 2009)
(Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du Code de l'environnement) **Article L514-1** I.Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, et lorsqu'un inspecteur des installations classées ou un expert désigné par le ministre chargé des installations classées a constaté l'inobservation des conditions imposées à **l'exploitant d'une installation classée**, le préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le préfet peut : 1° Obliger l'exploitant à **consigner** entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ; il est procédé au recouvrement de cette somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Pour le recouvrement de cette somme, l'Etat bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du Code général des impôts ; 2° Faire **procéder d'office**, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ;	**Article 235-1** Lorsqu'un programme ou un projet de travaux, d'installations, d'ouvrages, d'aménagements soumis aux dispositions du présent titre est réalisé sans l'autorisation requise ou en méconnaissance de l'autorisation délivrée, le président de l'Assemblée de province met l'intéressé en demeure d'arrêter immédiatement la réalisation du programme ou du projet et de remettre, dans un délai qu'il fixe, l'écosystème dans son état antérieur. Sauf en cas d'urgence, l'intéressé est mis à même de présenter ses observations préalablement à la mise en demeure. II. - Si, à l'expiration du délai qui lui a été imparti pour la remise en état de l'écosystème, l'intéressé n'a pas obtempéré, le président de l'Assemblée de province peut : 1° Ordonner à l'intéressé de **consigner** entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des opérations à réaliser, laquelle lui est restituée au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ; 2° Faire **procéder d'office**, aux frais de l'intéressé, à la remise en état du site. […] **Article 235-2** Le fait de détruire ou de modifier dans son état ou son aspect un écosystème sans avoir préalablement obtenu l'autorisation requise par l'article 233-1 ou en méconnaissance de l'autorisation délivrée est puni d'une **amende administrative** d'un montant de 500 000 francs CFP par mètre carré de surface construite ou détruite ou un montant maximum de 35 millions de francs CFP. Les peines prévues à l'alinéa précédent peuvent être prononcées contre les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou toute autre personne responsable de l'exécution desdits travaux.

Annexe 1.13. Présentation parallèle des peines contraventionnelles privatives ou restrictives de libertés prévues dans le Code pénal et dans le Code de l'environnement national et des sanctions administratives prévues dans le Code de l'environnement national en 2020

Peines privatives ou restrictives de droits possibles pour les contraventions	Sanctions administratives prévues dans le Code de l'environnement national
Article 131-14 du Code pénal Pour toutes les contraventions de la 5e classe, une ou plusieurs des peines privatives ou restrictives de droits suivantes peuvent être prononcées : 1° La **suspension, pour une durée d'un an au plus, du permis de conduire**, cette suspension pouvant être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle ; cette limitation n'est toutefois pas possible en cas de contravention pour laquelle la suspension du permis de conduire, encourue à titre de peine complémentaire, ne peut pas être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle ; 2° **L'immobilisation, pour une durée de six mois au plus, d'un ou de plusieurs véhicules** appartenant au condamné ; 3° La **confiscation d'une ou de plusieurs armes** dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition ; 4° Le **retrait du permis de chasser**, avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant un an au plus ; 5° L'**interdiction, pour une durée d'un an au plus, d'émettre des chèques** autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés et d'utiliser des cartes de paiement ; 6° La **confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit**. Toutefois, cette confiscation ne peut pas être prononcée en matière de délit de presse. **Article L173-5 du Code de l'environnement national** En cas de condamnation d'une personne physique ou morale pour une infraction prévue au présent Code, le tribunal peut : 1° Lorsque l'opération, les travaux, l'activité, l'utilisation d'un ouvrage ou d'une installation à l'origine de l'infraction sont soumis à autorisation, enregistrement, déclaration, homologation ou certification, décider de leur **arrêt** ou de leur **suspension pour une durée qui ne peut excéder un an** ;	

2° Ordonner, dans un délai qu'il détermine, des mesures destinées à **remettre en état les lieux** auxquels il a été porté atteinte par les faits incriminés ou à **réparer les dommages** causés à l'environnement. […] Le tribunal peut décider que ces mesures seront **exécutées d'office** aux frais de l'exploitant. Il peut dans ce cas ordonner la **consignation** par l'exploitant entre les mains d'un comptable public d'une somme répondant du montant des travaux à réaliser. [L'injonction peut être assortie d'une **astreinte journalière au plus égale à 3 000 €, pour une durée d'un an au plus**.]	**Article L171-7 du Code de l'environnement national** […] S'il n'a pas été déféré à la mise en demeure à l'expiration du délai imparti, ou si la demande d'autorisation, d'enregistrement, d'agrément, d'homologation ou de certification est rejetée, ou s'il est fait opposition à la déclaration, l'autorité administrative ordonne la **fermeture ou la suppression des installations et ouvrages, la cessation définitive des travaux, opérations ou activités, et la remise des lieux dans un état ne portant pas préjudice aux intérêts protégés par le présent Code**. Elle peut faire application du II de l'article L. 171-8, notamment aux fins d'obtenir l'exécution de cette décision. **Article L171-8** […] II.-Si, à l'expiration du délai imparti, il n'a pas été déféré à la mise en demeure, l'autorité administrative compétente peut arrêter une ou plusieurs des sanctions administratives suivantes : 1° L'obliger à **consigner entre les mains d'un comptable public avant une date qu'elle détermine une somme correspondant au montant des travaux ou opérations à réaliser**. La somme consignée est restituée au fur et à mesure de l'exécution des travaux ou opérations. Cette somme bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du Code général des impôts. Il est procédé à son recouvrement comme en matière de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. Le comptable peut engager la procédure de saisie administrative à tiers détenteur prévue à l'article L. 262 du livre des procédures fiscales. L'opposition à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative devant le juge administratif n'a pas de caractère suspensif ; 2° **Faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites** ; les sommes consignées en application du 1° sont utilisées pour régler les dépenses ainsi engagées ; 3° **Suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages, la réalisation des travaux et des opérations ou l'exercice des activités jusqu'à l'exécution complète des conditions imposées et prendre les mesures conservatoires nécessaires**, aux frais de la personne mise en demeure ; 4° Ordonner le paiement d'une **amende au plus égale à 15 000 € et une astreinte journalière au plus égale à 1 500 €** applicable à partir de la notification de la décision la fixant et jusqu'à satisfaction de la mise en demeure. Les dispositions des deuxième et troisième alinéas du 1° s'appliquent à l'astreinte.

	Les amendes et les astreintes sont proportionnées à la gravité des manquements constatés et tiennent compte notamment de l'importance du trouble causé à l'environnement. L'amende ne peut être prononcée au-delà d'un délai de trois ans à compter de la constatation des manquements. Les mesures prévues aux 1°, 2° 3° et 4° ci-dessus sont prises après avoir informé l'intéressé de la possibilité de présenter ses observations dans un délai déterminé. **Article L171-9** Lorsque l'autorité administrative a ordonné une mesure de suspension en application du deuxième alinéa de l'article L. 171-7ou du 3° du II de l'article L. 171-8, **l'exploitant est tenu d'assurer à son personnel, pendant la durée de cette suspension, le paiement des salaires, indemnités et rémunérations de toute nature auxquels il avait droit jusqu'alors**. **Article L171-10** L'autorité administrative, après en avoir préalablement informé le procureur de la République, peut faire procéder par un agent de la force publique à **l'apposition des scellés** sur des installations, des ouvrages, des objets ou des dispositifs utilisés pour des travaux, opérations ou activités, maintenus en fonctionnement soit en violation d'une mesure de suppression, de fermeture ou de suspension prises en application des articles L. 171-7, L. 171-8,L. 173-6, L. 215-10 et L. 514-7, soit en dépit d'un refus d'autorisation, d'enregistrement, d'agrément, d'homologation, de certification ou d'une opposition à une déclaration.

Annexe 2. Versions consolidées des évolutions proposées de la loi organique

Annexe 2.1. Vers l'homologation de sanctions pénales locales

(en gras, les dispositions proposées)

Article 86

En matière pénale, le Congrès peut assortir les infractions aux lois du pays et à ses règlements de peines d'amendes qui respectent la classification des contraventions et délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Il peut assortir ces infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République.
Le Congrès peut également prévoir des sanctions administratives en toutes matières.
[…]

Article 86-1

Sous réserve d'une homologation de sa délibération par la loi, le Congrès peut assortir de peines délictuelles les infractions aux lois du pays et aux règlements qu'il édicte en faveur de la pérennité du patrimoine naturel, y compris à défaut d'infraction de même nature, sans limitation quant au maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois de la République. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'homologation, ces peines ne sont pas applicables.
Sous réserve d'une homologation de sa délibération par un décret en Conseil d'Etat, le Congrès peut assortir de peines contraventionnelles les infractions aux lois du pays et aux règlements qu'il édicte en faveur de la pérennité du patrimoine naturel, y compris à défaut d'infraction de même nature, sans limitation quant au maximum prévu pour les infractions de même nature par les règlements de la République. Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat, ces peines ne sont pas applicables.

Article 87

Sous réserve d'une homologation de sa délibération par la loi, le Congrès peut assortir les infractions aux lois du pays et aux règlements qu'il édicte de peines d'emprisonnement qui respectent la classification des délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République.
Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'homologation, seules les peines d'amende et les peines complémentaires éventuellement prévues par la délibération sont applicables.

Article 157

Toutes les matières qui sont de la compétence de la province relèvent de l'Assemblée de province, à l'exception de celles qui sont attribuées par la présente loi au président de l'Assemblée de province.
Dans les matières de sa compétence, l'Assemblée de province peut prendre les mesures prévues par les articles 86 à 88.

Annexe 2.2. Vers l'adoption locale de sanctions pénales

(en gras, les dispositions proposées)

Article 86

En matière pénale, le Congrès peut assortir les infractions aux lois du pays et à ses règlements de peines d'amendes qui respectent la classification des contraventions et délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Il peut assortir ces infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République

Dans les domaines touchant à la pérennité du patrimoine naturel de la Nouvelle-Calédonie, le Congrès, par délibération, peut prévoir des contraventions conformes aux dispositions du Code pénal applicables en Nouvelle-Calédonie.
Les peines contraventionnelles respectent la classification des contraventions et n'excèdent pas le maximum prévu par les règlements de la République.
Le Congrès peut en outre assortir ces contraventions des peines complémentaires prévues en matière contraventionnelle par les lois et règlements de la République.
Enfin, le règlement qui réprime une contravention peut prévoir, lorsque le coupable est une personne physique, l'obligation d'accomplir, le cas échéant à ses frais, un stage de sensibilisation à l'environnement, dans les conditions prévues à l'article 131-35-1 du Code pénal.

Dans les domaines touchant à la pérennité du patrimoine naturel de la Nouvelle-Calédonie, le Congrès peut également, par loi du pays, prévoir des délits conformes aux dispositions du Code pénal applicables en Nouvelle-Calédonie.
Les amendes établies pour ces délits n'excèdent pas le maximum prévu pour un délit environnemental par les lois de la République.
Le Congrès peut assortir ces délits des peines complémentaires prévues en matière délictuelles par les lois de la République.

Les dispositions pénales prévues aux alinéas 2 et 6 du présent article sont adoptées sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Le Congrès peut également prévoir des sanctions administratives en toutes matières.
[…]

Article 87

Sous réserve d'une homologation de sa délibération par la loi, le Congrès peut assortir les infractions aux lois du pays et aux règlements qu'il édicte de peines d'emprisonnement qui respectent la classification des délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République.
Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'homologation, seules les peines d'amende et les peines complémentaires éventuellement prévues par la délibération sont applicables.

Article 99

Les délibérations par lesquelles le Congrès adopte des dispositions portant sur les matières définies à l'alinéa suivant sont dénommées : " lois du pays ".
Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par application de la présente loi :
[…] **;**
14° Etablissement de délits pénaux environnementaux en application de l'article 86.

Article 157

Toutes les matières qui sont de la compétence de la province relèvent de l'Assemblée de province, à l'exception de celles qui sont attribuées par la présente loi au président de l'Assemblée de province.
Dans les matières de sa compétence, l'Assemblée de province peut prendre les mesures prévues par les articles 86 à 88.
L'Assemblée de province peut adopter des résolutions demandant que soient établies des peines délictuelles en matière de pérennité du patrimoine naturel. Ces résolutions sont adressées par le président de l'Assemblée de province au président du Congrès et transmises aux présidents des autres Assemblées de provinces, au président du Gouvernement et au haut-commissaire de la République.

Annexe 2.3. Vers la création d'autorités administratives locales compétentes de façon transversale en matière environnementale

(En gras, les dispositions proposées ; en barré, les dispositions qu'il est proposé de supprimer)

Article 27-1

Lorsque la Nouvelle-Calédonie crée une autorité administrative indépendante aux fins d'exercer des missions de régulation dans un domaine relevant de ses compétences **ou, lorsque les trois provinces émettent une résolution concordante en ce sens**, **de celles des provinces,** la loi du pays peut, par dérogation aux articles 126 à 128, 130 et 131, lui attribuer le pouvoir de prendre les décisions, même réglementaires, celui de prononcer les sanctions administratives mentionnées à l'article 86, ainsi que les pouvoirs d'investigation et de règlement des différends, nécessaires à l'accomplissement de ses missions.
L'Assemblée de province peut adopter des résolutions demandant qu'une loi du pays crée une autorité administrative dans un domaine relevant de ses compétences et en approuvant les statuts. Ces résolutions sont adressées par le président de l'Assemblée de province au président du Congrès et transmises aux présidents des autres Assemblées de provinces, au président du Gouvernement et au haut-commissaire de la République.
La composition et les modalités de désignation des membres de l'autorité administrative indépendante doivent être de nature à assurer son indépendance. La fonction de membre d'une autorité administrative indépendante est incompatible avec tout mandat électif et toute détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur dont ladite autorité assure la régulation.
Est également incompatible l'exercice :
1° Pour le président d'une autorité administrative indépendante, de tout autre emploi public exercé en Nouvelle-Calédonie ;
2° Pour les autres membres d'une autorité administrative indépendante, de tout autre emploi public de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de leurs établissements publics.
Nul ne peut être désigné membre d'une autorité administrative indépendante si, au cours des trois années précédant sa désignation, il a exercé un mandat électif ou détenu des intérêts considérés comme incompatibles avec cette fonction, en application du deuxième alinéa du présent article. Il en est de même pour la désignation :
a) Du président si, au cours de la même période, il a exercé un emploi public considéré comme incompatible avec cette fonction en application du 1° du présent article ;
b) Des autres membres si, au cours de la même période, ils ont exercé un emploi public considéré comme incompatible avec cette fonction en application du 2° du présent article.
Il ne peut être mis fin au mandat d'un membre d'une autorité administrative indépendante qu'en cas d'empêchement ou de manquement à ses obligations, constaté par une décision unanime des autres membres de l'autorité.
Les missions de l'autorité administrative indépendante s'exercent sans préjudice des compétences dévolues à l'Etat par les 1° et 2° du I de l'article 21.
L'autorité administrative indépendante dispose des crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Les crédits ainsi attribués sont inscrits au budget de la Nouvelle-Calédonie. Les comptes de l'autorité administrative indépendante sont présentés au contrôle de la chambre territoriale des comptes.

Article 99

Les délibérations par lesquelles le Congrès adopte des dispositions portant sur les matières définies à l'alinéa suivant sont dénommées : " lois du pays ".
Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par application de la présente loi :
[…]
13° Création d'autorités administratives indépendantes, en application de l'article 27-1**,** dans les domaines relevant de sa compétence **ou de celle des provinces**.

Index

Accès aux documents administratifs, 172 à 193, 219, 221, 222, 223, 224, 545, 554, 556, 559
Agent assermenté, 459 à 461, 463, 467 à 480, 484, 489, 505 à 507
Assemblée de province, 34, 39, 49, 95, 101, 111, 124, 128, à 144, 148à 151, 161, 166, 180, 182, 183, 213, 256, 268, 274, 280, 317, 375, 390, 416, 484, 492
Caractérisation des infractions environnementales, 291 à 347
Charte du peuple kanak, 17, 230 à 233
Co-décision, 218 à 220
Comité Consultatif de l'Environnement, 83, 108, 109, 110, 114, 117, 121, 122, 131, 153, 156, 158, 159, 162 à 167, 241, 246
Comité Consultatif des Mines, 83, 132, 153, 159, 160, 241, 260
Compétences environnementales de l'Etat, 25
Compétences environnementales de la Nouvelle-Calédonie, 62 à 80
Compétences environnementales des communes, 28
Compétences environnementales des provinces, 80 à 104
Concertation institutionnelle, 108, 152
Congrès de la Nouvelle-Calédonie, 62 à 80, 584 à 586
Conseil d'aire, 103, 266
Conseil des Mines, 111, 132, 152, 153, 159, 160, 240, 241
Conseil Economique, Social et Environnemental de Nouvelle-Calédonie, 8, 80, 159, 245
Contravention environnementale, 565, 581
Coutume, 165, 230, 232, 252 à 282, 299, 314, 320, 334 à 342, 344, 346, 347, 349, 390, 408, 528, 531, 533, 535
Délit environnemental, 315, 332, 334, 353, 355, 357 à 359, 365, 367, 368, 371, 372, 375, 380, 392, 411 à 415, 417 à 419, 421, 426 à 428, 463, 468, 541
Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 63, 145, 164, 183, 237, 248, 249
Motivation des décisions, 569 à 572
Participation du public, 193 à 224, 267
Patrimoine naturel, 12 à 24, 514, 523
Pouvoir discrétionnaire, 124, 136, 137, 143, 528
Principes, 118 à 120, 215, 251, 322, 378, 501, 518, 519, 539, 546, 548, 550
Réseau, 52
Sénat coutumier, 17, 33, 34, 37, 58, 102, 122, 131, 155, 158, 159, 161, 163, 164, 167, 231, 234, 235, 237, 238, 240, 246, 249, 252, 254, 255, 258, 260, 261, 264, 265, 268 à 274, 420, 503, 523
Terres coutumières, 29, 71, 98 à 100, 102, 104, 119, 215, 242, 253 à 261, 268, 271, 274, 276, 280 à 282, 284, 318, 335, 336, 347, 390, 397, 398, 401

Table des illustrations

Figure 1 : Les statuts fonciers terrestres (2019) 20

Figure 2 : Les provinces et les communes de Nouvelle-Calédonie, avec indication des densités de population (2014). 27

Figure 3 : Les huit aires coutumières de Nouvelle-Calédonie 31

Figure 4 : Logigramme de la performance d'une politique publique, inspiré du modèle de Patrick Gibert. 41

Figure 5 : La zone économique exclusive de Nouvelle-Calédonie. 68

Figure 6 : Logigramme de prise de décision provinciale relative aux mines telle que prévue à l'article 42 de la loi organique 99-209. 132

Figure 7 : Les objectifs onusiens de développement durable. 151

Figure 8 : Illustration de l'article « Il faut réformer le droit de l'environnement, voici les pistes à suivre », 7 mars 2019, Reporterre 330

Figure 9 : Les eaux territoriales, la zone contigüe et la ZEE en Nouvelle-Calédonie..... 397

Table des matières

Remerciements **5**
Liste des principales abréviations **6**
Sommaire **9**
Introduction **10**
Section 1 - Le droit de l'environnement néo-calédonien, un édifice juridique en cours d'élaboration en faveur de la pérennité du patrimoine naturel local 12
§ 1 - Le patrimoine naturel en Nouvelle-Calédonie, une valeur immense perçue sous diverses facettes 12
A - L'objet du droit de l'environnement local, le patrimoine naturel 12
1 - Le patrimoine naturel, composante « tangible » de l'environnement 12
2 - La culture, composante plus locale du patrimoine naturel 16
B - Le patrimoine naturel, héritier de la notion de patrimoine 17
1 - La dimension économique et matérielle du patrimoine naturel 18
2 - La notion de responsabilité intergénérationnelle inhérente au patrimoine 21
§ 2 - Les briques éparpillées du droit de l'environnement néo-calédonien 24
A - Les artisans du droit de l'environnement local à l'œuvre sur tout le territoire national 25
1 - L'Etat, architecte et ouvrier des normes environnementales 25
2 - Les communes, intervenantes marginales dans le volume des textes environnementaux 27
B - Les artisans spécifiquement néo-calédoniens prévus par la loi organique.. 30
1 - Le gros-œuvre du droit de l'environnement, traité de façon dispersée 30
2 - Les métiers spécifiques, œuvrant à l'échelle du pays 32
Section 2 - L'effectivité du droit de l'environnement néo-calédonien, une ambition indispensable 35
§ 1 - L'effectivité des dispositions environnementales en Nouvelle-Calédonie, entre applicabilité et performance 35
A - L'applicabilité locale, première condition de l'utilité des dispositions environnementales 35
1 - La validité juridique du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie . 36
2 - L'exécutabilité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, dans le sillage de conditions classiques de droit national 37
a - Des normes exécutoires ? 37
b - Des normes exécutées ? 39
B - L'efficience ou l'efficacité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, des performances difficilement mesurables 41
1 - La difficulté de quantifier ou qualifier des objectifs environnementaux, obstacle à la détermination de l'efficacité du droit de l'environnement 42
a - Un premier défi : modéliser des perspectives d'évolutions du vivant, élément fondamental du patrimoine naturel 43
b - Un deuxième défi : déterminer les conditions propres à conjuguer les intérêts des générations actuelles et futures 45
2 - L'absence d'évaluation formelle des moyens et des résultats des dispositions environnementales en Nouvelle-Calédonie 46
a - La complexité de la détermination des moyens affectés 46

b - Les obstacles à la mesure des résultats de l'adoption d'une disposition environnementale 47
§ 2 - Une meilleure effectivité du droit de l'environnement néo-calédonien, un pas vers le succès des politiques publiques environnementales 49
A - Le droit de l'environnement néo-calédonien, un droit qui se doit d'être effectif par essence et par vocation 49
1 - L'effectivité, raison d'être du droit 50
2 - Un droit de l'environnement effectif, un impératif pour les générations présentes et futures 52
B - Un droit de l'environnement néo-calédonien plus effectif en agissant sur deux paramètres 53
1 - L'absence d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie 54
2 - Les pistes d'amélioration pressenties pour favoriser l'effectivité du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie 55
Partie I - Vers des modalités d'élaboration des normes environnementales locales favorisant leur appropriation par les usagers 56
Titre 1 - Le droit de l'environnement en Nouvelle Calédonie, un patchwork en quête de cohérence globale 59
Chapitre 1 - Des normes environnementales locales écartelées entre plusieurs sources 61
Section 1 - Les interventions décousues de la Nouvelle-Calédonie, attributaire de compétences explicites en lien avec le patrimoine naturel 62
§ 1 - Des interventions par le biais de matières intrinsèquement liées à l'environnement 62
A - Les questions sanitaires et environnementales en Nouvelle-Calédonie, ou comment scinder l'inextricable 62
B - La gestion de ressources naturelles 65
1 - Les ressources minières 65
2 - Les ressources (plus ou moins) renouvelables 67
§ 2 - Des interventions par le biais de compétences transverses influençant les comportements des acteurs économiques 71
A - Les compétences « routines » : fiscalité, douanes, domanialité et commerce 72
1 - Douanes, fiscalité et domanialité : des compétences à la recherche de leur dimension environnementale 72
2 - Commerce : un levier de limitation de prélèvement de ressources et de dissémination de polluants 74
B - Les compétences en cours d'acquisition 76
1 - Droit des assurances 76
2 - Droit civil 77
3 - Commande publique 79
Section 2 - Les tirades des provinces, expressions plurielles de la compétence environnementale de droit commun 80
§ 1 - Les convergences sur la substantifique moelle des dispositions relatives à l'environnement 80
A - La lecture rigide de la compétence environnementale des provinces 81
1 - L'affectation textuelle de la compétence environnementale 81

2 - La stricte interprétation des compétences d'attribution et la consécration de la compétence de principe des provinces en matière environnementale . 83
B - L'assouplissement de l'interprétation de la compétence provinciale environnementale 83
1 - Une perception finaliste des dispositions..... 84
2 - La compétence environnementale « par principe » des provinces..... 87
§ 2 - Les perceptions du droit de l'environnement propres à chaque province..... 88
A - Les passerelles entre les différents Code provinciaux de l'environnement en Nouvelle-Calédonie 89
1 - Les thématiques environnementales appropriées par les trois provinces 89
2 - L'adoption unanime de principes… différents..... 95
B - Des considérations divergentes de la coutume 97
1 - La distance respectée par la province Sud..... 97
2 - Le rapprochement engagé par la province Nord 99
3 - L'alliance passée par la province des Iles Loyauté 100
Chapitre 2 - De nouvelles conditions de légalité externe, vers une meilleure effectivité des dispositions environnementales de la Nouvelle-Calédonie et des provinces ?... 105
Section 1 - Les niveaux de prises de décisions environnementales optimaux par les provinces et la Nouvelle-Calédonie 106
§ 1 - A la recherche d'une logique « pays » dans l'élaboration du droit de l'environnement local 107
A - L'ambivalence de la prise en compte de la dimension environnementale des normes juridiques de la Nouvelle-Calédonie 107
1 - Des instances consultatives environnementales créées à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie..... 107
a - Le Comité Consultatif de l'Environnement, levier inopérant de l'harmonisation des dispositions environnementales de la Nouvelle-Calédonie et des provinces 108
b - Le troisième qualificatif du Conseil Economique, Social et Environnemental, illusion d'intégration des trois piliers du développement durable comme critères d'orientation des politiques publiques..... 110
2 - L'absence ambiguë de négation de la compétence environnementale de la Nouvelle-Calédonie..... 112
B - La compétence environnementale de la Nouvelle-Calédonie à consacrer 114
1 - L'inopportunité d'une compétence exclusive de la Nouvelle-Calédonie en matière environnementale 114
2 - L'utilité d'un rôle de structuration de droit local de l'environnement à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie..... 116
a - L'établissement de principes prescriptifs 116
b - Le soutien opérationnel aux divers auteurs de normes environnementales 120
i - La coordination de l'élaboration et des évolutions d'un corpus juridique environnemental local complet et cohérent 120
ii - L'accompagnement des professionnels et usagers vers la bonne connaissance des diverses dispositions..... 122
§ 2 - Les différents instruments propres à insérer des dispositions environnementales dans l'ordre juridique local 123

A - Les délibérations des assemblées et lois du pays, déclinaison juridique des volontés politiques de chaque collectivité 124
1 - La loi du pays, canal privilégié pour l'édiction de principes de droit de l'environnement 124
2 - Les délibérations environnementales des assemblées, expression des élus de proximité… et de l'administration spécialisée 126
B - Les délégations éventuelles aux organes plus restreints, validation politique de dispositions techniques 129
1 - Des délégations parfois hétéroclites 129
a - Les délégations relatives à la gestion de la biodiversité 129
b - Les délégations provinciales relatives à la mine 131
2 - Les dispositions déléguées unanimement 133
C - Les arrêtés des présidents d'Assemblée de province en matière environnementale, subtil équilibre entre pouvoir discrétionnaire et compétence liée 135
1 - Les décisions relatives à un projet identifié, arbitrage entre intérêt économique chiffré et conséquences écologiques évaluées 135
a - Les différentes décisions relatives aux autorisations demandées aux présidents d'Assemblée de province 136
b - L'absence de motivation des décisions des présidents d'Assemblée de province 137
2 - Les décisions techniques et rapides de portée générale 139
Section 2 - L'information optimale des élus en matière de développement durable 140
§ 1 - Les arguments internes à la collectivité auteur 141
A - Les choix politiques des élus, expression de leur légitimité démocratique 141
B - Les rapports de présentation, expression des contextes écologiques et humains identifiés par l'administration 143
1 - Les projets et propositions de lois du pays 143
2 - Les délibérations du Congrès ou des provinces 145
C - Les rapports des commissions intérieures, expression des positions des élus « spécialistes » 147
1 - Les différentes commissions intérieures en matière environnementale . 147
2 - Les effets incertains des travaux des commissions en matière environnementale 149
§ 2 - Les avis scientifiques, sociaux, économiques, identitaires, juridiques apportés par des tiers institutionnels 152
A - Les instances consultatives appelées par la loi 152
1 - Les hautes cours administratives et constitutionnelle, experts juridiques nationaux de dispositions locales 152
2 - Le Conseil Economique, Social et Environnemental de la Nouvelle-Calédonie, la boîte à idées 154
3 - Le Comité Consultatif de l'Environnement, une instance focalisée sur les dispositions à vocation environnementale et agricole 156
4 - Le Conseil des Mines et le Comité Consultatif des Mines 158
B - Les consultations d'initiatives locales 160
1 - Les consultations institutionnelles en province des Iles Loyauté, marque d'humilité et de partage 160

2 - Les consultations institutionnelles en province Nord, une vision pragmatique 162
3 - Les consultations institutionnelles en province Sud, une démarche centralisatrice 163
Titre 2 - La nécessaire ouverture des normes environnementales locales à d'autres légitimités que celle de la stricte démocratie représentative 168
Chapitre 1 - L'élaboration du droit local à l'épreuve des droits constitutionnels d'accès à l'information environnementale et de participation du public aux décisions ayant une incidence environnementale 171
Section 1 - La transparence toute relative de l'action publique environnementale en Nouvelle-Calédonie 172
§ 1 - L'intelligibilité des motivations des choix de l'administration 173
A - L'accessibilité des documents administratifs : des textes nationaux et un faible écho local 173
1 - Les expériences locales inégales de la loi de 1978 quant à l'accessibilité des données détenues par l'administration 173
2 - Les horizons incertains ouverts par les nouvelles dispositions nationales applicables localement 175
B - La transparence des décisions publiques : une démarche naturelle qui ne connait pas de spécificité environnementale 178
1 - L'accessibilité de certains éléments justifiant les décisions des élus 178
2 - La large publicité des débats préalables à l'adoption des délibérations 180
§ 2 - L'accès laborieux aux informations environnementales 183
A - Le cadre juridique de guingois de l'accessibilité aux informations environnementales détenues localement par les autorités publiques 184
1 - Une notion d'information environnementale hétérogène à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie 184
2 - Des régimes disparates d'accessibilité des informations environnementales locales 186
a - L'encadrement exclusivement national des informations détenues par l'Etat, la Nouvelle-Calédonie ou la province des Iles Loyauté 186
b - L'inégalité de l'encadrement local de l'accessibilité des informations environnementales détenues par les provinces Nord et Sud 188
B - La diffusion brute des données environnementales, un vide entre propriété intellectuelle et environnement 190
Section 2 - Les exigences timides en matière de participation du public aux décisions locales ayant une incidence environnementale 193
§ 1 - La latitude immense laissée pour l'élaboration de normes locales en matière de participation du public 194
A - Le cadre constitutionnel de la participation du public : une perspective fuyante 195
1 - Le doute quant au champ des décisions publiques locales « ayant une incidence sur l'environnement » 195
2 - La participation du public aux décisions ayant une incidence environnementale : un sujet aujourd'hui plus volatil que transversal 199
B - Le « droit mou » régional en matière de gouvernance et d'environnement : des lignes directrices en matière de participation du public 205

1 - L'absence de contrainte de droit international en matière de participation du public 205
2 - Les outils mis à disposition par les instances régionales locales 207
§ 2 - Les marges d'approfondissement de la participation environnementale locale 211
A - La consultation du public, socle historique de la participation 211
1 - Les enquêtes publiques, un terme partagé pour des réalités parfois différentes 211
2 - Les autres formes de consultation du public locales, des exigences et des mises en œuvre peu ambitieuses et peu valorisées 214
B - L'encadrement juridique d'une participation du public local plus complète, un pas à faire vers une meilleure effectivité du droit de l'environnement 217
1 - Les contributions des divers degrés d'association à l'effectivité de la décision 218
2 - Les conditions de la participation du public favorable à la pérennité du patrimoine naturel 222
Chapitre 2 - Les contraintes juridiques environnementales dans une société divisée 225
Section 1 - Le besoin d'une posture néo-calédonienne globale, lisible et cohérente du patrimoine naturel 226
§ 1 - Des perceptions du rapport au patrimoine naturel complexes 227
A - Des postures culturelles différentes vis-à-vis de la nature environnante… 227
1 - Les approches développées au niveau national 227
2 - Le rapport identitaire au patrimoine naturel affirmé par la coutume kanak 230
B - … mais des discours et des actes individuels transcendant les stéréotypes 233
1 - Une position de principe coutumière kanak formalisée 233
2 - Des exemples de convergences possibles 237
§ 2 - La rencontre nécessaire entre les diverses perceptions du lien au patrimoine naturel 239
A - Des expériences locales de démarches participatives vers la structuration de politiques publiques 240
1 - Les schémas appelés par la loi organique 240
a - Le schéma de mise en valeur des richesses minières, un document concerté et complet 240
b - Le schéma d'aménagement et de développement NC2025, un document concourant à l'établissement d'une vision partagée du patrimoine naturel 242
2 - Les planifications imposées par les réalités locales 243
a - Le plan Do Kamo, une réforme de la politique de santé largement participative et soucieuse d'intégrer une dimension océanienne 244
b - La politique de l'eau partagée, la structuration d'une politique publique liée à la pérennité du patrimoine naturel sur une base participative 245
B - Le besoin de clarification d'une vision politique environnementale locale inclusive 247
1 - Les prémices d'une position affichée en matière environnementale 247
2 - Les options envisageables pour clarifier les perspectives politiques environnementales locales 249

a - Les objectifs possibles d'un document-cadre relatif aux politiques environnementales locales 250
b - Les modalités d'élaboration possibles d'un document-cadre de la politique environnementale locale 251
Section 2 - L'affirmation de la dimension coutumière kanak de l'environnement, levier de meilleure effectivité des décisions publiques ayant une incidence environnementale 252
§ 1 - L'intérêt d'intégrer une logique consensuelle à l'élaboration des normes juridiques environnementales 253
A - Le constat des limites de l'effectivité des normes juridiques environnementales de droit commun sur terres coutumières 253
1 - La concurrence de légitimité des règles de droit commun et coutumières sur terres coutumières 253
2 - La laborieuse cohabitation de dispositions environnementales de droit commun et de règles coutumières 255
B - Les vertus plausibles de modalités d'élaboration des normes juridiques favorisant un droit de l'environnement métissé 259
1 - Une marque de respect 259
2 - La stimulation du dialogue 263
§ 2 - Les modalités possibles d'élaboration de normes juridiques environnementales locales intégrant le fait coutumier 265
A - Le champ matériel des dispositions environnementales dont l'effectivité serait améliorée par le métissage de la norme 265
1 - La nécessité d'association formelle des coutumiers à l'élaboration de normes environnementales 266
2 - La distinction nécessaire entre le champ des décisions publiques soumises à l'obligation constitutionnelle de participation du public et les domaines environnementaux ayant une dimension coutumière – ou inversement 267
B - Les leviers possibles pour métisser la norme environnementale locale 270
1 - Le potentiel d'un bicamérisme local en matière environnementale 270
a - Le manque d'autorité actuel du Sénat coutumier en matière environnementale 271
b - Le concours possible du Sénat coutumier à un métissage de la norme environnementale 273
2 - La reconnaissance du principe de subsidiarité des normes environnementales coutumières ? 275
a - La juridicité des règles coutumières ayant trait à la nature environnante. 275
b - La pertinence de la subsidiarité de la norme coutumière à la norme de droit commun en matière environnementale. 279
Partie II - Vers une architecture pénale incitant au respect des normes environnementales locales 286
Titre 1 - L'infraction en matière environnementale : une compétence locale contrainte par le droit national 289
Chapitre 1 - L'incrimination environnementale locale : une compétence locale finalement peu émancipée 291

Section 1 - L'exercice de la compétence environnementale locale : entre obligation éthique, obligation juridique et principe de libre administration 292
§ 1 - Un devoir d'adopter des règles en faveur de la pérennité du patrimoine naturel 292
A - La responsabilité croissante des pouvoirs publics en matière de pérennité du patrimoine naturel 292
1 - Les évolutions doctrinales et jurisprudentielles globales quant à une obligation de fournir un cadre juridique environnemental 293
2 - Les arguments développés au niveau national qui soulignent localement la responsabilité des pouvoirs publics quant à la pérennité du patrimoine naturel 295
a - Les obligations déduites de la Convention européenne des droits de l'homme en matière de droit à un environnement sain 296
b - Les devoirs constitutionnels, notamment la vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement 297
B - Les failles dans l'impératif juridique de protection de l'environnement en Nouvelle-Calédonie 300
1 - Un droit international environnemental peu applicable localement 300
2 - Des lois nationales en matière de protection du patrimoine naturel rarement étendues à la Nouvelle-Calédonie 302
a - La loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement 302
b - La transition énergétique 303
c - Les rejets atmosphériques des navires dans les eaux intérieures 303
§ 2 - Une autonomie inégale dans la détermination des conditions propres à la pérennité du patrimoine naturel 304
A - Les infractions importées du droit national, entre timidité et prudence 305
1 - Les architectures inspirées du droit national 305
a - Le régime des ICPE, solidement arrimé au modèle national 305
b - Des espèces protégées, ici comme ailleurs 307
2 - Les dispositions adaptées ponctuellement aux réalités locales 308
a - La prévalence de la propriété d'autrui et l'assouplissement de la gouvernance en matière de chasse 309
b - L'exigence pionnière d'une étude d'impact en droit minier 310
c - Des efforts réglementaires inégaux face aux espèces exotiques envahissantes 311
B - Les caractérisations plus innovantes, marques d'engagement plus osées 313
1 - Des implications variées quant à la pollution des eaux douces 313
2 - La nécessité d'encadrer les atteintes aux écosystèmes d'intérêt patrimonial et les défrichements 314
3 - Le choix d'autres références que le droit national pour la classification des aires protégées 316
Section 2 - L'ancrage local des dispositions adoptées, une nécessité difficilement accessible 318
§ 1 - L'obstacle de la « métropolisation » obligatoire des sanctions pénales possible pour les infractions locales 318
A - La notion d'infraction environnementale « de même nature » 318
1 - Une notion étrangère à la nature législative ou réglementaire des infractions caractérisées 318

2 - Une notion trop mal définie pour permettre une pénalisation éclairée des dispositions locales 321
B - Les améliorations inaccessibles du droit pénal de l'environnement local en absence de miroir en droit national 324
1 - Une meilleure prise en compte de l'intentionnalité de l'infraction environnementale 325
a - La prise en compte de l'acceptation consciente et organisée du risque par l'auteur de l'infraction environnementale..... 325
b - Le renoncement à l'élément intentionnel pour caractériser certaines infractions environnementales..... 327
2 - Des éléments matériels d'infractions environnementales opportuns en Nouvelle-Calédonie mais dépourvus de miroir en droit national..... 328
a - Un panel d'infractions plus large en matière de faune et de flore 328
b - Des délits plus immédiats en matière d'ICPE 329
§ 2 - La complexité de l'adossement du droit pénal au droit coutumier 331
A - L'impossible pénalisation de dispositions orales par le droit français..... 332
1 - Les incompatibilités entre le droit coutumier et le droit pénal national ... 332
2 - Les modalités possibles d'adossement des règles coutumières à des sanctions reconnues par le droit national 337
B - La poursuite d'objectifs peu comparables, obstacle à la mise en place de sanctions par le droit commun d'infractions aux règles coutumières 341
1 - Des objectifs divergents entre les règles coutumières et de droit commun relatives au patrimoine naturel..... 341
2 - La possibilité de sanctions reconnues en droit commun pour des règles coutumières : de la pirouette au grand écart 343
Chapitre 2 - La détermination des sanctions encourues, des compétences à géométrie variable..... 348
Section 1 - Les œillères nationales en matière de sanctions relevant du juge pénal 348
§ 1 - Une compétence locale liée..... 349
A - L'opportunité rare en droit français de prévoir des délits et des peines privatives de libertés..... 350
1 - Un cadre national très exigeant 350
2 - Un formalisme local très tolérant, revers de la médaille d'une autonomie extrêmement réduite 351
B - Des ajustements trop partiels des sanctions pénales nationales aux valeurs locales 353
1 - Les peines principales, premier étalon de la valeur sociale accordée à l'objet de la norme primaire..... 353
2 - Les peines complémentaires 356
a - Les fonctions des peines complémentaires 357
b - Les peines complémentaires en matière environnementale, des leviers potentiellement plus à même de faire converger le texte et les faits en Nouvelle-Calédonie 359
§ 2 - Les options permettant une pénalisation environnementale locale plus créative..... 362
A - Des infractions originales qualifiables par l'Etat et applicables localement 363

1 - La possibilité de qualifier au niveau national des infractions environnementales en Nouvelle-Calédonie 363
2 - Le revers de la médaille de la démarche d'incrimination nationale de faits locaux..... 364
B - Des infractions originales qualifiables localement ? 368
1 - L'homologation par la loi nationale des infractions locales dépourvues de « miroir » métropolitain 368
2 - L'assouplissement du carcan posé aux articles 86 et 157 de la loi organique 370
a - L'établissement local de délits environnementaux innovants par loi du pays..... 370
b - L'établissement local de contraventions environnementales innovantes par voie réglementaire..... 373
Section 2 - La bride au vent en matière de sanctions relevant de l'administration locale ou du juge administratif 376
§ 1 - Des institutions peu créatives en matière de sanctions administratives..... 377
A - Le principe de légalité des sanctions administratives, un paramètre naturel en droit français 377
1 - Le défaut d'exigence de nature législative des infractions passibles de sanctions administratives..... 378
2 - L'exigence de précision et de complétude de l'infraction passible de sanction administrative 378
B - Le principe d'unité législative mis en défaut 379
1 - Des sanctions administratives « sur-mesure » pour chaque collectivité 379
2 - Des sanctions administratives dépareillées au niveau de la Nouvelle-Calédonie..... 381
a - Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : des dispositions très similaires mais des sanctions asymétriques..... 381
b - Les ressources biologiques, génétiques et biochimiques, des régimes dépareillés d'une province à une autre et des sanctions tâtonnantes..... 382
C - Le principe de proportionnalité, impliquant un positionnement au cas par cas 384
1 - Les défrichements : des sanctions administratives extrapolées de sanctions pénales de droit national pour une matière voisine 384
2 - Les écosystèmes d'intérêt patrimonial : un grand écart par rapport au droit national 385
§ 2 - Des institutions pétrifiées en ce qui concerne les contraventions de grande voirie..... 388
A - Le cadre d'élaboration locale des contraventions de grande voirie..... 389
1 - Des critères ambigus 389
a - La nature législative ou réglementaire de la contravention de grande voirie..... 389
b - La gravité de la peine..... 390
c - Le non-cumul des sanctions pénales..... 391
2 - Le choix jurisprudentiel de la qualification de sanction pénale 392
a - Une qualification désormais sans équivoque..... 392
b - La sanction d'une infraction à des valeurs sociales liées au patrimoine commun..... 393

B - La protection locale actuelle du domaine par les contraventions de grande voirie 395
1 - La police de la conservation du domaine « naturel » des provinces et de la Nouvelle-Calédonie 395
2 - Les contraventions de grande voirie prévues en matière de conservation du domaine « naturel » en Nouvelle-Calédonie 399
Titre 2 - Une vision prospective de la sanction environnementale locale 405
Chapitre 1 - Les sanctions possibles pour assoir le caractère dissuasif des infractions locales portant atteinte au patrimoine naturel 407
Section 1 - Prévoir localement des sanctions environnementales à prononcer par le juge judiciaire 408
§ 1 - Les peines principales, partie émergée de l'iceberg 409
A - Les peines principales contraventionnelles, encourues du simple fait de la qualification de l'infraction 409
1 - Les peines d'amende, l'évidence 410
2 - Les peines privatives ou restrictives de droits, des pratiques à développer localement en matière environnementale 410
3 - Les sanctions-réparations, une option délicate en matière contraventionnelle environnementale 412
B - Les peines principales délictuelles à ajuster à chaque incrimination 412
1 - L'opportunité de peines délictuelles déterminées par lois du pays 412
2 - Le panel de peines principales possibles 415
a - Les amendes délictuelles 415
b - La peine de prison et les sanctions alternatives à y prévoir 417
§ 2 - Les peines complémentaires, des leviers de meilleure effectivité des dispositions associées 419
A - Les peines contraventionnelles complémentaires, à prévoir explicitement dans le texte 419
1 - Les peines complémentaires contraventionnelles en droit pénal général 420
2 - Les peines complémentaires contraventionnelles en droit pénal spécial de l'environnement 422
B - Les peines complémentaires délictuelles 424
1 - Les peines complémentaires délictuelles générales 425
2 - Les peines complémentaires délictuelles environnementales 426
Section 2 - Prévoir localement les sanctions d'infractions échappant au juge pénal 428
§ 1 - Les sanctions administratives, levier d'effectivité des dispositions techniques 429
A - Des infractions locales à assortir de sanctions administratives 430
1 - Des normes environnementales techniques 430
2 - Des normes environnementales dépourvues de valeur symbolique 432
B - Des sanctions administratives locales pertinentes 434
1 - Les sanctions administratives classiques, négatives 434
2 - De possibles sanctions administratives positives 438
a - Les ICPE 439
b - Les écosystèmes d'intérêt patrimonial 440

§ 2 - L'amélioration de la conservation du patrimoine naturel relevant de la domanialité publique 442
A - La caractérisation des contraventions de grande voirie relatives au patrimoine naturel 442
1 - L'absence de définition légale locale du domaine public naturel 442
2 - L'exigence plus ou moins marquée de conserver la qualité des eaux, des sols et de la biodiversité dans l'encadrement juridique des usages du domaine public 445
a - Dans les lois du pays sur la domanialité 445
b - Dans les arrêtés pris en application des lois du pays 447
B - Les sanctions possibles en matière d'atteinte au domaine public naturel . 450
1 - L'amende, pour prévenir et punir le dommage au domaine public naturel 450
2 - La réparation du dommage causé au domaine public naturel 453
Chapitre 2 - Le suivi du respect des dispositions environnementales locales par la Nouvelle-Calédonie et les provinces 457
Section 1 - Les contributions des différents acteurs du contrôle du respect des dispositions environnementales locales 458
§ 1 - Les fonctionnaires en exercice sur l'ensemble du territoire national 459
A - Les officiers et agents de police judiciaire 460
B - Les agents municipaux 462
1 - Les policiers municipaux 463
2 - Les gardes champêtres 465
§ 2 - Les autres agents assermentés conformément à l'article 809 du Code de procédure pénale 467
A - La participation des agents assermentés des provinces et de la Nouvelle-Calédonie à la chaîne pénale environnementale 468
1 - Les conditions de participation des agents assermentés des provinces et de la Nouvelle-Calédonie à la chaîne pénale environnementale 468
a - L'agrément et la prestation de serment, gages de responsabilité de l'agent de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province 468
b - Le commissionnement, matérialisation de l'affectation de missions de police judiciaire à l'agent assermenté 469
2 - Les modalités de participation des agents assermentés à la chaîne pénale environnementale 473
B - Les agents verbalisateurs « fantômes » en droit local de l'environnement 477
1 - Les fonctionnaires et agents habilités à rechercher les infractions forestières 477
2 - Les agents des douanes et des services fiscaux 478
3 - Les gardes particuliers 479
Section 2 - Les sanctions du ressort de la Nouvelle-Calédonie et des provinces : la pertinence du concours d'une autorité administrative indépendante ou d'un établissement public environnemental 480
§ 1 - Les sanctions mises en œuvre par les provinces et la Nouvelle-Calédonie481
A - Les transactions en matière environnementale, une fausse bonne idée ... 481
1 - Le cadre juridique local en matière transactionnelle environnementale . 482
2 - Les accrocs potentiellement portés à la bonne effectivité du droit de l'environnement par les démarches transactionnelles 482

B - Les sanctions administratives, une perspective encourageante..... 486
1 - La propension à la négociation..... 487
2 - L'embarras palpable à prononcer des sanctions..... 488
§ 2 - Le concours éventuel d'une entité tierce pour prononcer les sanctions administratives 491
A - La possibilité d'une entité administrative locale susceptibles de prononcer des sanctions administratives environnementales en Nouvelle-Calédonie..... 491
1 - La création d'entités tierces à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces ou les associant 492
a - Les personnes publiques spéciales 492
b - Les autorités administratives indépendantes..... 494
2 - La pérennité du patrimoine naturel, un domaine « trop » transversal ? . 496
a - Le cantonnement actuel de la compétence des autorités administratives indépendantes aux domaines relevant de la Nouvelle-Calédonie 496
b - La plus grande souplesse des établissements publics 499
B - Les atouts d'une entité administrative tierce prononçant les sanctions administratives environnementale en Nouvelle-Calédonie..... 501
1 - La structuration d'une politique répressive administrative environnementale 502
2 - La stimulation de la mise en cohérence des incriminations et d'un plan de contrôle environnemental à l'échelle pays..... 503
Index 583
Table des illustrations..... 584
Table des matières 585

Ce manuscrit aurait presque pu sembler austère sans les joyeuses contributions ci-dessous et leurs droits d'utilisation accordés en toute simplicité. J'en remercie très sincèrement chacun des auteurs !

Crédits photographiques couverture

Laurent Pery

Crédits cartographiques

Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) (p.20)

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (p.397)

Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (ISEE) (pp.27 et 31)

The Pew charitable trusts (p.69)

Crédits illustrations

© Tommy Dessine/Reporterre (p.330)

Coup d'œil amical

Stéphane Fond (Paco)

Feuille de style

Université de Limoges

Rapprocher le droit de l'environnement et la réalité en Nouvelle-Calédonie

L'érosion de la biodiversité et le changement climatiques sont des menaces notoires pour l'avenir de l'humanité. Or, la Nouvelle-Calédonie est un hotspot de biodiversité exposé à de lourds effets du réchauffement climatique, ce qui y rend ces questions spécialement aigües. Son statut *sui generis* au sein de la République française lui octroie une latitude des plus exceptionnelles en ce qui concerne les réactions à adopter face à ces deux mouvements convergents. Nouvelle-Calédonie et provinces sont compétentes pour construire un droit de l'environnement ajusté à leurs réalités sociologiques, anthropologiques et environnementales propres. Pourtant, le droit commun de l'environnement néocalédonien reste parfois insatisfaisant, marqué du sceau du droit national et peu souvent articulé avec les règles coutumières.

L'objet de cette thèse est précisément de déterminer les leviers qui permettraient aux normes juridiques environnementales non seulement de traduire les impératifs écologiques mais aussi d'être à la fois reflet des besoins de la société néo-calédonienne et modèle des comportements locaux. On attend en effet du droit qu'il canalise « effectivement » des usages dans le sens plébiscité par une société. S'il ne fait hélas pas toujours mouche, plusieurs pistes permettent d'espérer plus de succès à venir.

Sylvine Aupetit est docteur en droit de l'environnement. Elle a travaillé pendant une dizaine d'années à l'élaboration du code de l'environnement de la province Sud puis à sa mise en œuvre. Aujourd'hui consultante et formatrice en droit de l'environnement, elle est aussi membre du groupe Outre-mer et de la commission Droits et Politiques publiques à l'UICN France et correspondante locale du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement.

Cet ouvrage reproduit sa thèse, soutenue en 2020. Les membres du jury ont estimé ce travail « *de toute première importance pour le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie* » (Carine David), « *riche et stimulant, qui présente un apport essentiel pour le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie* » (Guylène Nicolas).
« *Œuvre considérable* », « *jalon, elle ne fait pas que labourer, décrire une réalité : elle trace des sillons, envisage des perspectives pratiques vers une réalité juridique plus favorable à la pérennité du patrimoine naturel* » (Sarah Rouy).
« *Remarquablement documentée, cette recherche doctorale constitue une véritable somme sur le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie. En effet, celle-ci identifie et décrit avec pertinence le droit positif, la place de la coutume et du droit écrit, montre les singularités (et la complexité) du statut constitutionnel particulier, démontre en des aspects parfois ardus les exigences de l'application du principe de spécialité législative. Nous insisterons sur la maitrise de l'auteure, ainsi que sur la finesse des analyses juridiques, le tout mené avec l'effort de conceptualisation nécessaire en droit* » (Eric Naim-Gesbert).

9 782957 251612 >