



HAL
open science

Guide pour le suivi de la qualité des milieux marins - Rappels de la réglementation

Carine David

► **To cite this version:**

Carine David. Guide pour le suivi de la qualité des milieux marins - Rappels de la réglementation. 2022, 10.34928/9722-vb95 . hal-03943194

HAL Id: hal-03943194

<https://hal.science/hal-03943194v1>

Submitted on 18 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

GUIDE

POUR LE SUIVI DE LA QUALITÉ DU MILIEU MARIN EN NOUVELLE-CALÉDONIE

2022

Lasne G. (coord.), Fernandez J.-M., Laugier T., Letourneur Y.,
Payri C. É., Soulard B., Tessier E., Van Wylsberge S.

CNRT
NICKEL
& son environnement



GUIDE

POUR LE SUIVI DE LA QUALITÉ DU MILIEU MARIN EN NOUVELLE-CALÉDONIE



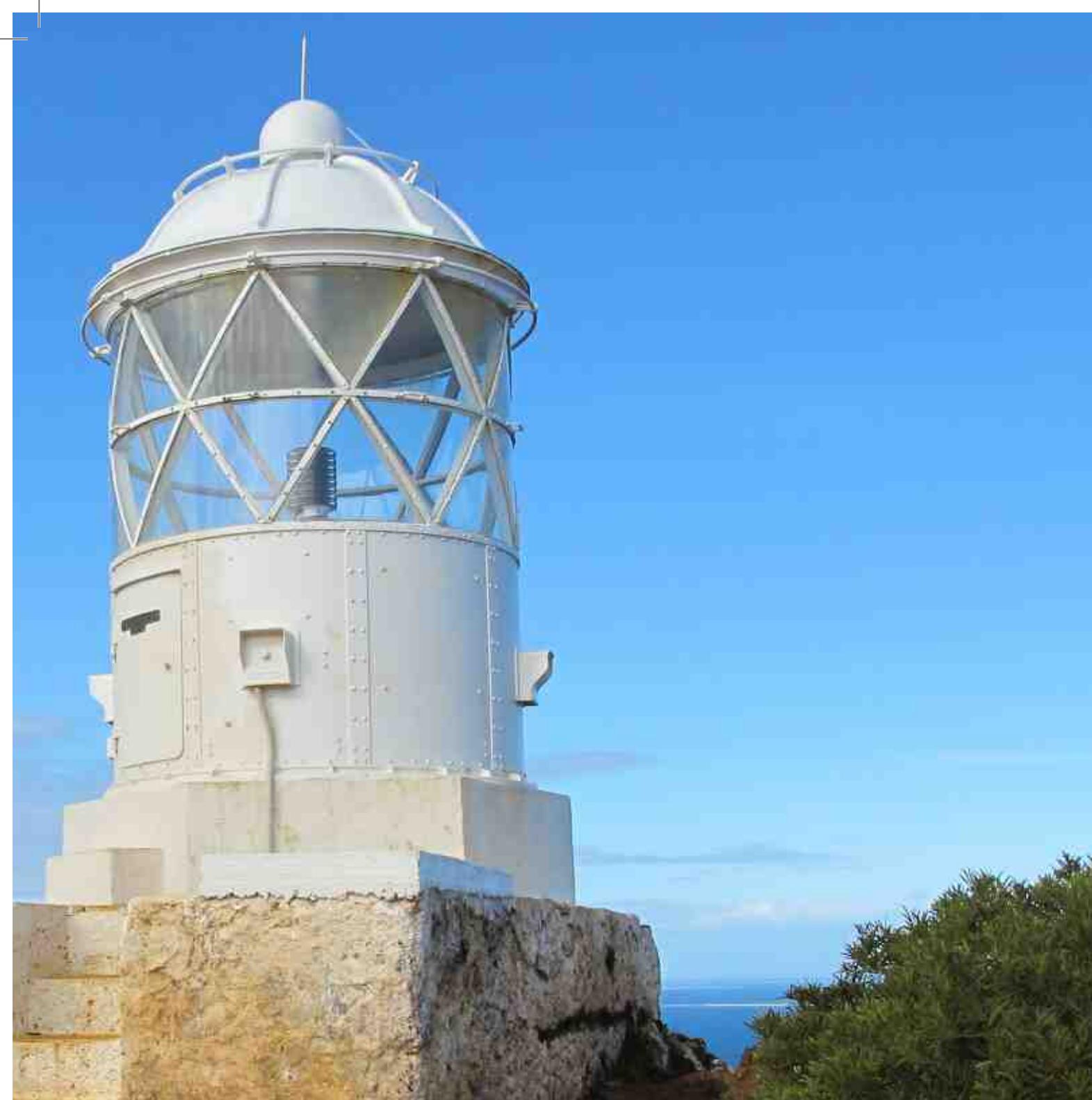
ÉDITION 2022

Lasne G. (coord.), Fernandez J.-M., Laugier T., Letourneur Y.,
Payri C. É., Soulard B., Tessier E., Van Wynsberge S.

CHAPITRE

1

RAPPELS SUR LA RÉGLEMENTATION



La documentation réglementaire en matière d'environnement est complexe et volumineuse. Ce chapitre a pour vocation de donner les bases et de diriger le lecteur sur les différents textes de loi et de réglementation en matière d'environnement (international, national et provincial) applicables à la Nouvelle-Calédonie.



Auteure : C. DAVID (Université des Antilles, pôle Martinique)

La Nouvelle-Calédonie est une collectivité territoriale de la République française qui bénéficie d'un statut de très forte autonomie. Engagée dans un processus d'émancipation progressive, l'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie est actuellement régie par une loi organique du 19 mars 1999 qui définit les institutions de la collectivité et leurs compétences respectives.

Inscrite sur la liste des territoires à décoloniser des Nations unies, la Nouvelle-Calédonie devrait voir son statut évoluer à relativement court terme.

En effet, ancienne colonie, ce territoire ultramarin est habité par la population autochtone kanak d'une part, et, d'autre part, par d'autres communautés, issues de différentes vagues d'immigration depuis la prise de possession par la France en 1854. Conséquence de son histoire, la société calédonienne est une société divisée sur une base ethnique, caractéristique qui se reflète dans la vie politique et institutionnelle locale et qui oppose les partisans d'un maintien du rattachement à la France et les tenants d'une Nouvelle-Calédonie indépendante. Ce contexte explique en grande partie l'architecture institutionnelle locale et la structure du droit en Nouvelle-Calédonie.

À l'heure actuelle, les institutions de la Nouvelle-Calédonie sont le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, composé de représentants de la majorité comme de l'opposition. Son Parlement est le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui est parfois associé à une deuxième assemblée, le Sénat coutumier, représentant la coutume autochtone kanak, lorsque les textes à adopter ont trait à l'identité kanak, et notamment aux terres coutumières.

La Nouvelle-Calédonie est par ailleurs divisée en trois provinces (cf. figure 1.1) : province des îles Loyauté, province Nord et province Sud. Ce découpage politico-administratif vise à répondre à la nécessité de partager

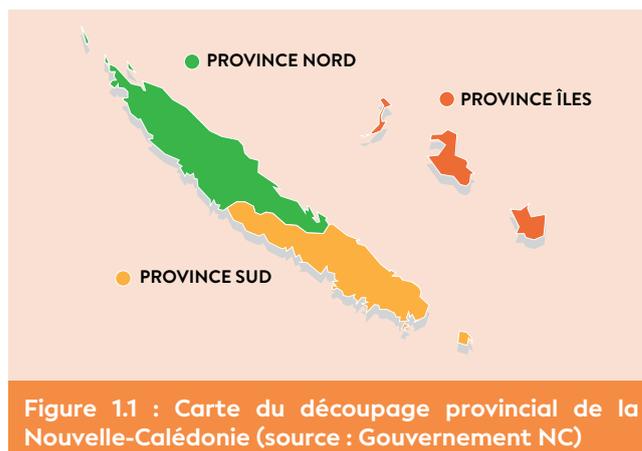


Figure 1.1 : Carte du découpage provincial de la Nouvelle-Calédonie (source : Gouvernement NC)

le pouvoir politique entre les représentants loyalistes et indépendantistes. Cela explique l'existence de trois codes de l'environnement en Nouvelle-Calédonie prévoyant des dispositifs de suivi qui peuvent sensiblement varier (cf. § 1.2).

● 1.1 Panorama général

Dans le cadre de son statut d'autonomie, la Nouvelle-Calédonie et les collectivités qui la composent (provinces, communes) peuvent édicter des réglementations dans divers domaines, imposant des obligations en termes de suivi environnemental lors de diverses opérations ou activités.

Les règles relatives au suivi des milieux marins en Nouvelle-Calédonie sont issues de normes d'origines diverses qui forment un cadre tantôt contraignant tantôt seulement incitatif. Ainsi, s'articulent conventions et traités internationaux, règles nationales et locales (Nouvelle-Calédonie, provinces) intervenues depuis le début des années 1970 (cf. figure 1.2). S'y ajoutent, de manière plus ou moins prégnante selon les lieux et les situations, les règles coutumières de la population kanak.

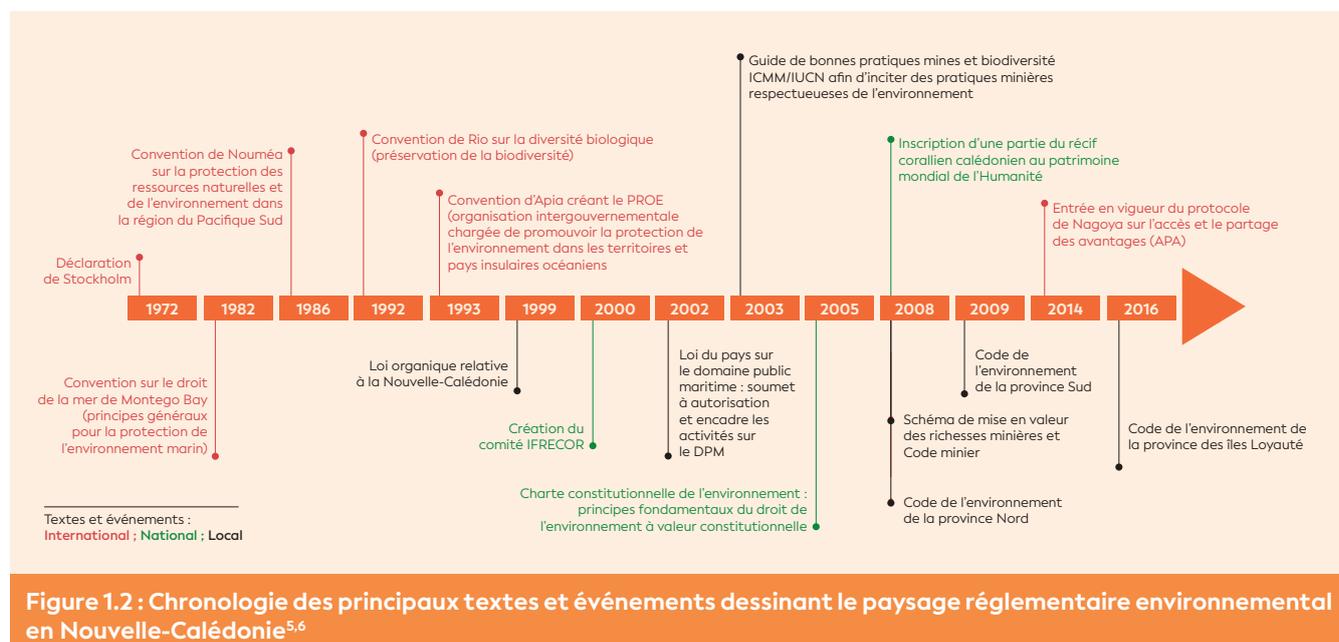


Figure 1.2 : Chronologie des principaux textes et événements dessinant le paysage réglementaire environnemental en Nouvelle-Calédonie^{5,6}

⁵ Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000393606/>

⁶ L'Ifrecor comporte un comité national, un comité permanent et des comités locaux (DOM, TOM et la Nouvelle-Calédonie). <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000751623/>

• 1.1.1 Au niveau international

Les conventions et traités internationaux ratifiés par la France s'imposent en Nouvelle-Calédonie (cf. figure 1.3), sauf s'il en est disposé autrement dans le texte international lui-même. La plupart des normes internationales auxquelles la France est partie prenante sont donc applicables en Nouvelle-Calédonie. Ainsi en est-il par exemple de la Convention sur la diversité biologique de 1992 et son protocole de Nagoya, entré en vigueur en 2014, ou encore la Convention sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'Unesco de 1972.

Il faut également ajouter les conventions dites « régionales » ratifiées par la Nouvelle-Calédonie et non par l'État français. La Convention de Nouméa de 1986 sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud en est une illustration.

Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie ayant le statut de Pays et territoire d'outre-mer (PTOM) à l'égard de l'Union européenne et de ce fait ne faisant pas partie du territoire dit « européen » de la France, les directives-cadres et règlements issus des instances de l'Union européenne et leurs traductions en droit français ne s'imposent pas aux autorités locales, qui peuvent librement s'écarter des dispositions européennes. Cela concerne également les conventions ratifiées par la France dans le cadre de son appartenance à l'Union européenne, telle que la Convention d'Aarhus, qui de ce fait n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie. En cas de vide juridique dans la réglementation locale, le juge a néanmoins tendance à se reporter aux normes standards européennes pour statuer.

Il convient de souligner par ailleurs que le droit international de l'environnement se caractérise par un ensemble important de règles dites de « *soft-law* ». La « *soft law* » est constituée de textes d'origine gouvernementale ou non-gouvernementale non contraignants qui relèvent plus d'une incitation morale initiée au niveau international mais qui peut se matérialiser par des actions à une échelle locale. Par exemple, l'Initiative internationale pour les récifs coralliens (ICRI) et sa déclinaison française, l'Ifrecor (2000). L'ICRI a été initiée en 1995 par les États-Unis puis associée immédiatement à plusieurs pays : Australie, France, Japon, Jamaïque, Philippines, Royaume-Uni et Suède. Son objectif est de sensibiliser les communautés riveraines vivant des récifs coralliens, les instances institutionnelles et politiques, les utilisateurs et le public à la conservation des récifs coralliens. L'ICRI est un partenariat entre les gouvernements, les organisations internationales et les ONG. Elle met en œuvre un plan d'action, suivi par plus de 80 pays sur la centaine comptant des récifs coralliens sur leur littoral.

⁷ UIMM : Union des industries et des métiers de la métallurgie

⁸ UICN : Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN : *International Union for Conservation of Nature*)

⁹ ICMM : *International Council on Mining and Metals* (Conseil international des mines et métaux)

Le guide de bonnes pratiques « mines et biodiversité » initié par l'UIMM⁷ et l'UICN⁸, dont le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie s'est d'ailleurs inspiré pour rédiger certaines dispositions environnementales du schéma de mise en valeur des ressources minières, adopté en août 2008, constitue à cet égard un excellent exemple de « *soft law* ».

INTERNATIONAL

- Convention internationales
- UNESCO
- *Soft Law*

NATIONAL

- Charte de l'environnement

NOUVELLE-CALÉDONIE

- Code minier
- Législations sur le domaine public maritime
- Réglementation et exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles de la ZEE

PROVINCES

- Code de l'environnement

COMMUNES

- Réglementations relatives à la salubrité et l'hygiène publique

RÈGLES COUTUMIÈRES

Figure 1.3 : Les différentes « sources normatives »

LE GUIDE DE BONNES PRATIQUES : EXPLOITATION MINIÈRE ET BIODIVERSITÉ

Ce guide s'adresse aux professionnels de l'exploitation minière en vue d'améliorer la protection de la biodiversité durant le cycle de l'exploitation minière, depuis les études préalables à l'installation jusqu'à la fermeture du site, et de mettre en place un cadre favorisant la collaboration entre les professionnels de la mine et ceux de la biodiversité.

Le guide et ses outils pratiques visent à apporter un soutien pour :

- L'identification et l'évaluation de la biodiversité
- La compréhension des liens entre les activités minières et la conservation de la biodiversité
- L'évaluation des impacts négatifs éventuels des activités minières sur la biodiversité
- L'atténuation des impacts potentiels de l'activité minière sur la biodiversité
- L'élaboration des stratégies de restauration de la biodiversité pour les zones touchées
- La participation à la conservation de la biodiversité
- Au surplus, les entreprises adhérentes à l'ICMM⁹ s'engagent à respecter les zones officiellement protégées, à diffuser les données scientifiques et promouvoir des pratiques d'évaluation et de gestion de la biodiversité, et à soutenir le développement et la mise en œuvre de procédures scientifiques inclusives et transparentes pour la planification de l'usage des terres, la biodiversité, la conservation et l'exploitation minière.

Lien du site :

<https://guidance.miningwithprinciples.com/good-practice-guide-mining-biodiversity/?lang=fr>



Qu'implique l'inscription au Patrimoine mondial ?

• Pour les zones inscrites

Pour chaque site, des règles de gestion doivent être mises en place. La gestion prévoit une participation de la population locale et des pêcheurs, clubs de plongée, etc. Les pratiques traditionnelles sont prises en compte. L'inscription n'est pas une mise en réserve. Par exemple, les activités de pêche peuvent être maintenues, mais des limites sont définies dans les plans de gestion pour permettre une exploitation durable des ressources. Enfin, un suivi régulier de l'état de santé du Bien est effectué.

• Pour les zones tampons

Les activités susceptibles d'avoir un impact sur les récifs, les lagons et les mangroves font l'objet d'une surveillance particulière pour mieux protéger le Bien.

Qu'implique le code minier ?

L'article L142-5 énonce que « les travaux de prospection, de recherches ou d'exploitation d'une mine et les installations nécessaires à ces travaux doivent respecter les contraintes et les obligations afférentes [...] à l'environnement, [...] au débit et à la qualité des eaux de toute nature. Lorsque ces travaux concernent des zones qui ont été exploitées par le passé, qui présentent de graves désordres et qui portent atteinte aux intérêts énumérés ci-dessus ou qui sont susceptibles de porter une atteinte avérée à la qualité des eaux, il est indispensable d'intégrer la réparation de ces dommages dans la planification de ses propres travaux. »

L'article L142-6 incite par ailleurs l'exploitant à un suivi puisqu'il doit remettre chaque année un rapport des effets de ses activités sur l'environnement.

Enfin, si l'exploitant ne respecte pas ses obligations en matière d'environnement et de suivi des milieux, il engage sa responsabilité, en application de l'article L142-23.

Ainsi en est-il également de la Convention sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'Unesco de 1972. Alors même que cette convention n'est pas contraignante, l'inscription de certaines zones du lagon calédonien sur la liste du Patrimoine mondial a eu un impact important sur les réglementations localement applicables. En effet, elle se concrétise localement en Nouvelle-Calédonie (cf. figure 1.3) par l'édiction de réglementations visant à protéger strictement les zones concernées, notamment par la création de parcs provinciaux (en province Sud), d'aires marines protégées au sein des zones inscrites (en province Nord) et par la mise en place de plans de gestion associés à ces zones. Le respect du maintien de l'intégrité du bien inscrit est le seul engagement vis-à-vis de l'Unesco, ce qui implique concrètement le suivi régulier de l'état de conservation du Bien, mis en œuvre au niveau provincial.

• 1.1.2 Au niveau national

En Nouvelle-Calédonie, ce sont les autorités locales qui sont compétentes en droit de l'environnement. Dès lors, la législation environnementale nationale, notamment contenue dans le Code de l'environnement, n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie. En conséquence, à l'exception de quelques dispositions éparses, seules les règles de rang constitutionnel contenues dans la Charte de l'environnement de 2004 et la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à son application s'imposent en Nouvelle-Calédonie.

La charte de 2004 édicte des principes qui s'imposent à chacun, tel que le devoir de prévention des atteintes à l'environnement ou encore la responsabilité en cas de dommages causés à l'environnement. Elle ne crée néanmoins pas d'obligation concrète en termes de suivi des milieux. Il revient aux collectivités locales compétentes de réglementer pour faire respecter les droits et les devoirs contenus dans la charte.

• 1.1.3 Au niveau local

Trois niveaux de collectivités sont susceptibles d'intervenir en Nouvelle-Calédonie : la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes. En effet, la Nouvelle-Calédonie et les communes sont dotées de compétences qui leur sont respectivement attribuées par la loi organique du 19 mars 1999 et le Code des communes de Nouvelle-Calédonie, alors que les provinces exercent toutes les compétences qui ne sont pas attribuées aux autres collectivités.

1.1.3.1 La Nouvelle-Calédonie

S'agissant de l'échelon de la Nouvelle-Calédonie, l'exercice de plusieurs compétences est susceptible de donner lieu à l'édiction d'obligations en termes de suivi environnemental des milieux, et éventuellement du milieu marin.

D'une part, la réglementation relative au domaine public, et particulièrement au domaine public maritime (DPM), peut être source d'obligations en la matière.

Ainsi, la loi du pays sur le domaine public maritime de 2002 peut avoir des implications concrètes en matière de suivi environnemental. Tout projet d'aménagement sur le DPM doit en effet faire l'objet d'un arrêté d'autorisation délivré par les Présidents d'assemblées de province. En application de cette loi, deux arrêtés du 30 mai 2002 définissent les études d'impact et les enquêtes publiques préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages prévus sur le domaine public maritime.

D'autre part, la compétence minière de la Nouvelle-Calédonie est susceptible d'entraîner des obligations en termes de suivi environnemental. Ainsi, les informations sur l'environnement qui doivent être communiquées à la commission minière communale (article Lp. 112-19), au comité local d'information (article Lp. 112-24) nécessitent la mise en place de suivis de l'impact environnemental de l'activité minière. Il en est de même du bilan et du rapport technique obligatoire que doit fournir l'exploitant tous les 5 ans (article R142-10-33 et 34).

Aucune disposition spécifique à l'exploitation minière sous-marine n'existe à l'heure actuelle, mais ce pourrait être le cas dans les années à venir dans l'hypothèse du développement de cette activité en Nouvelle-Calédonie.

Enfin, la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de réglementation et d'exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive est également susceptible d'avoir des implications en matière de suivi environnemental marin.

1.1.3.2 Les provinces

Les provinces sont dotées, en Nouvelle-Calédonie, de la compétence de droit commun. Cela signifie qu'elles interviennent dans tous les domaines qui ne sont pas attribués à une autre collectivité. C'est en vertu de cette compétence de principe que les provinces se sont chacune dotées de leur code de l'environnement. Après la province Nord en 2008 et la province Sud en 2009, la province des îles Loyauté s'est à son tour dotée de son code de l'environnement en 2016. Dans ce cadre, des obligations de suivi environnemental sont concrètement imposées au travers d'arrêtés d'autorisation que les autorités provinciales émettent (cf. § 1.2).

• 1.1.4 Les autres règles

Les communes ont très peu de latitude pour intervenir en matière de suivi des milieux marins. Néanmoins, leur compétence en matière d'hygiène publique et notamment s'agissant de la qualité des eaux de baignade pourrait être source d'obligations de suivi du milieu marin.

Par ailleurs, **les autorités coutumières**, si elles ne peuvent imposer directement des obligations en la matière, peuvent influencer sur le processus décisionnel, particulièrement au niveau provincial. Ainsi, l'assemblée de la province des îles Loyauté a adopté dans son code de l'environnement un principe de subsidiarité.

L'article 110-11 du Code de l'environnement de la province des îles Loyauté (CEPIL) précise que, « de manière formelle ou informelle, les autorités provinciales de leur propre initiative ou à la demande d'autorités coutumières et en concertation avec celles-ci, reconnaissent que les normes coutumières et les pratiques traditionnelles propres à un territoire donné, sous réserve de leur compatibilité avec les règles et politiques publiques de la province, s'appliquent pleinement lorsqu'elles permettent une protection optimale de l'environnement en conformité avec les valeurs culturelles locales. Dans ce cas, elles seront retranscrites dans la réglementation provinciale afin que leur non-respect puisse être sanctionné au même titre que les autres réglementations provinciales. Ce principe inspire le cas échéant la cogestion par la province et les autorités coutumières des écosystèmes naturels et notamment les aires protégées terrestres et marines. »



Pins colonnaires et pandanus sur la côte des environs de Yaté, Nouvelle-Calédonie © Boré J.-M., IRD



●1.2 Focus sur les réglementations provinciales

Chacune des provinces^{10,11,12} a adopté son propre code de l'environnement. Cela signifie que les codes provinciaux sont la source la plus importante pour déterminer si des normes en matière de suivi du milieu marin peuvent être imposées. Deux éléments doivent néanmoins être soulignés. D'une part, les règles peuvent différer d'une province à l'autre malgré la « logique pays » qui guide le travail des services provinciaux de l'environnement. D'autre part, les normes ne sont généralement pas concrètement fixées dans les codes, qui contiennent des dispositions réglementaires assez générales. Mais les textes permettent toutefois de déterminer pour quel type d'activité ou d'opération, de telles normes sont susceptibles d'être fixées (mise à jour régulière).

En effet, pour certaines opérations ou activités, les codes de l'environnement peuvent imposer la réalisation d'études d'impact et de suivis environnementaux, en fonction de l'impact potentiel d'un projet. Les exécutifs provinciaux exigeront dans l'arrêté d'autorisation¹³ l'obligation de réaliser un programme de suivi.

Selon les provinces, études d'impact, notices et suivis éventuels ne sont pas conditionnés par les mêmes éléments (cf. tableau 1.1). Par exemple, en province Sud, certains aménagements, ouvrages et travaux peuvent être soumis à déclaration ou autorisation s'ils impliquent un défrichage, s'ils sont de grande dimension, s'il s'agit de lotissements ou s'ils sont susceptibles d'avoir un effet significatif (direct ou indirect) sur un écosystème d'intérêt patrimonial (pour le milieu marin : récifs >100 m², herbiers >100 m², mangroves).

Certaines aires protégées doivent faire l'objet de plans de gestion. Un plan de gestion peut impliquer la mise en place d'un programme de suivi environnemental.

Certains arrêtés d'autorisation précisent les seuils à ne pas dépasser pour les différents paramètres à suivre (pH, température, DBO¹⁴, MES¹⁵) par exemple, sur les effluents en sortie d'ouvrage de traitement des eaux. Les arrêtés d'autorisation stipulent parfois des seuils plus restrictifs lorsque les performances de l'installation sont meilleures.



¹⁰ Province des îles Loyauté de la Nouvelle-Calédonie, 2016

¹¹ Province Nord de la Nouvelle-Calédonie, 2008

¹² Province Sud de la Nouvelle-Calédonie, 2009

¹³ Les autorisations sont accordées par le Président de la Province. L'arrêté n° 2010/53, par exemple, précise qu'un programme de suivi du milieu récepteur et des eaux de baignade sera mis en place dès la mise en fonctionnement de la station d'épuration selon une méthodologie et une fréquence à définir par l'exploitant (Province Nord de la Nouvelle-Calédonie, 2010).

¹⁴ DBO₅ : Détermination de la demande biochimique en oxygène après n jours (Qualité de l'eau - cf. NF EN ISO 5815-1 septembre 2019)

¹⁵ MES : Matières en suspension (ou particules en suspension), désigne l'ensemble des matières solides insolubles visibles à l'œil nu présentes en suspension dans un liquide



Les codes provinciaux sont la source la plus importante pour déterminer si des normes en matière de suivi du milieu marin peuvent être imposées.



Mouillage dans les zones d'usage à l'îlot Signal, Nouvelle-Calédonie © Lasne G., Biocénose marine



Vue du ciel de l'îlot Signal, Nouvelle-Calédonie © Lasne G., Biocénose marine

Tableau 1.1 : Éléments de réglementation pouvant impliquer notice, étude d'impact et/ou suivi en milieu marin

| | Province des Îles | Province Nord | Province Sud |
|--|-------------------|---------------|--------------|
| NOTICE, ÉTUDE D'IMPACT ET SUIVIS ÉVENTUELS | | | |
| ICPE ¹⁶ | ● | ● | ● |
| Projet sur le domaine public maritime ¹⁷ | ● | ● | ● |
| Carrière | ● | ● | ● |
| Projet impactant un écosystème d'intérêt patrimonial ¹⁸ | | | ● |
| Défrichement | | | ● |
| Lotissement | | | ● |
| Construction de grande envergure | | | ● |
| Autorisation valorisation d'espèces envahissantes | ● | | |
| SUIVI | | | |
| Aire protégée | ● | ● | ● |

Pour les « grands projets », il est possible de mettre en place des conventions entre le pétitionnaire et la province concernée. C'est le cas par exemple pour la charte de protection de l'environnement signée entre la province Nord et Koniambo Nickel SAS¹⁹, et pour la convention de sauvegarde de la biodiversité signée entre Vale Inco et la province Sud en 2009²⁰. Cette dernière convention a évité la publication de trop nombreux arrêtés d'autorisation en regroupant dans un même document un ensemble d'éléments relatifs aux suivis environnementaux.

D'autre part, l'accès aux ressources biologiques, biochimiques et génétiques est réglementé. Une

demande devra être réalisée auprès des services provinciaux en vue de leur utilisation à des fins de connaissance sur la biodiversité, de conservation en collection ou de valorisation sans objectif direct de développement commercial.



¹⁶ ICPE : Installation classée pour la protection de l'environnement

¹⁷ Loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002. <http://www.juridoc.gouv.nc>

¹⁸ Parmi les écosystèmes identifiés comme étant d'intérêt patrimonial figurent les mangroves, les herbiers et les récifs coralliens.

¹⁹ Province Nord de la Nouvelle-Calédonie et Koniambo Nickel SAS, 2007

²⁰ Province Sud de la Nouvelle-Calédonie et Vale Inco, 2009

