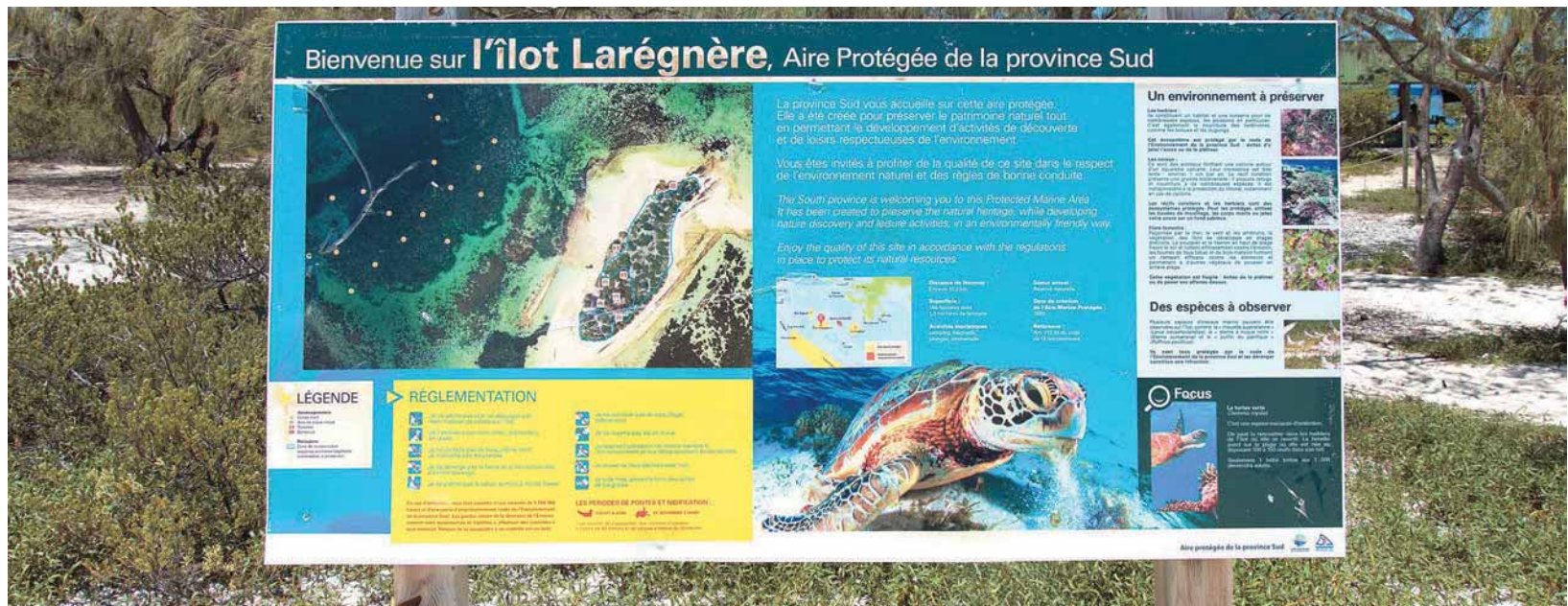


Droit applicable aux récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie

Victor David



Aire protégée de la province Sud, îlot Larégnère. © IRD-ENS/T. Berr

Quitte à surprendre le lecteur, on pourrait dire qu'il n'existe pas à proprement parler de droit applicable aux récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie ! En effet, à la différence d'autres écosystèmes, force est de se rendre compte que, malgré l'importance des récifs coralliens à différents points de vue, largement développés dans cet ouvrage, malgré leur extrême vulnérabilité face aux aléas naturels et les dangers encourus d'origine anthropiques, il n'y a pas, à quelques exceptions près, de textes juridiques contraignants au niveau international, national, régional ni en Nouvelle-Calédonie dédiés aux récifs coralliens, véritables forêts tropicales des mers (sea rainforests). Il est important, avant de continuer, de clarifier les notions de droit contraignant (hard law) et de soft law.

Le « hard law » se réfère à des textes juridiques contraignants. Dans le contexte du droit international, le droit dur comprend des traités ou accords internationaux, ainsi que le droit coutumier international, qui créent des obligations exécutoires et des droits pour les parties (les États) et d'autres entités internationales. Le non-respect de ces obligations peut entraîner la poursuite de la partie devant des juridictions internationales.

Le « soft law » se réfère à des règles qui ne sont ni strictement obligatoires par nature, ni complètement dépourvus de signification juridique. Dans le contexte du droit international, le « droit mou »

se réfère à des accords qui consacrent des lignes directrices, des déclarations politiques, des plans d'actions, des stratégies, des guides de bonnes pratiques ou des codes de conduite qui fixent des normes. Cependant, ils ne sont pas directement applicables et leur non-respect ne peut donner lieu à aucune poursuite ou sanction

Les règles juridiques relevant du soft law

Depuis une cinquantaine d'années, de multiples programmes et actions concrètes ont pourtant été mis en avant en faveur de la conservation et de la gestion directe ou indirecte des récifs coralliens. Toutefois, ces initiatives, sur le plan juridique, relèvent du soft law. Elles ont été mises en œuvre, en termes de droit contraignant, par les recours suivants :

- le plus souvent, la technique juridique des espaces protégés et particulièrement les aires marines protégées (AMP) ;
- les règles juridiques relatives aux espèces protégées et la protection de la « biodiversité marine » en général ;
- les règles juridiques relatives à la gestion de la pêche et de prévention de la surpêche ;
- les règles destinées à la prévention, à la lutte contre et la réparation des pollutions marines ;
- les règles destinées à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes ;
- les règles de protection du « patrimoine commun » ou « patrimoine mondial » ;
- les règles destinées à la promotion du tourisme.

Depuis l'accord de Paris sur le climat et compte tenu des impacts du réchauffement global et de l'acidification des océans, des mesures juridiques de lutte et d'atténuation de ces impacts pourront être utilisées en faveur de la protection des coraux.

Les textes internationaux de soft law mobilisables

Plusieurs textes de soft law sont applicables en Nouvelle-Calédonie et mobilisables pour la protection des récifs coralliens. Au niveau international, c'est la France qui signe et ratifie les traités,

accords et conventions. Toutes les conventions signées par la France ne sont pas automatiquement applicables en Nouvelle-Calédonie. La protection de la biodiversité étant une matière transférée à la Nouvelle-Calédonie et ses provinces depuis 1988, il faut s'assurer que les accords internationaux y sont bien applicables. C'est le cas notamment des accords suivants, qui peuvent être utilisés pour la protection et la gestion des récifs coralliens :

- le programme MAB, Réserves de biosphère (Unesco, 1971) ;
- la convention de Ramsar sur les zones humides (1971) ;
- la convention sur la Protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Unesco, 1972) ;
- la convention des Nations unies sur le droit de la mer (Unclos, 1982) ;
- la convention sur la biodiversité (1992) ;
- la convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (2004) ;
- Les objectifs d'Aichi (2010) ;
- L'Initiative internationale pour les récifs coralliens (ICRI). L'ICRI se définit comme « un partenariat informel entre les Nations et les organisations qui s'efforce de préserver les récifs coralliens et les écosystèmes connexes à travers le monde.

Bien que l'Initiative soit un groupe informel dont les décisions ne lient pas ses membres, ses actions ont été déterminantes pour continuer à souligner globalement l'importance des récifs coralliens et des écosystèmes associés pour la durabilité environnementale, la sécurité alimentaire et le bien-être social et culturel. » ;

- L'agenda 2030 des Nations unies et, en particulier, l'objectif 14 et ses sept sous-objectifs ;
- L'accord de Paris sur le climat (2015).

Les textes nationaux favorables aux récifs coralliens

Au niveau national, pour ne mentionner que les textes les plus récents, signalons la loi n° 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Celle-ci précise, dans son article 113, que « [p]our stopper la perte de biodiversité en outremer et préserver son rôle en faveur de l'adaptation des territoires

au changement climatique, l'État se fixe comme objectifs, avec l'appui de ses établissements publics sous tutelle et en concertation avec les collectivités territoriales concernées :

1/ D'élaborer et de mettre en œuvre un programme d'actions territorialisé de protection de 55 000 hectares de mangroves d'ici à 2020 ;

2/ D'élaborer, dans le cadre de l'initiative française pour les récifs coralliens et sur la base d'un bilan de l'état de santé des récifs coralliens et des écosystèmes associés réalisé tous les cinq ans, un plan d'action contribuant à protéger 75 % des récifs coralliens dans les outre-mer français d'ici à 2021. »

Si l'article 113, qui relève du soft law, n'a pas été rendu directement applicable en Nouvelle-Calédonie, l'État pourra néanmoins agir – par le biais de ses établissements de recherche, l'Ifreco ainsi que l'Agence française pour la biodiversité – notamment avec la Nouvelle-Calédonie et ses provinces. Mais on peut également penser que des demandes de financement adressées par les collectivités calédoniennes à l'État pour la protection des mangroves et récifs coralliens de l'archipel recevront, en vertu de cet article 113, une suite favorable.

Les accords régionaux exploitables en Nouvelle-Calédonie

Au niveau régional, la Nouvelle-Calédonie étant membre à part entière du Programme régional océanien pour l'environnement (PROE) et du forum des îles du Pacifique, les accords et programmes d'action propres à ces organisations régionales peuvent être mis en œuvre en Nouvelle-Calédonie.

À ce jour, au niveau régional, il n'existe aucun texte juridique contraignant en matière de récifs coralliens. À l'occasion du lancement de la 3^e année de IYOR (Année internationale des récifs coralliens), les îles Fidji ont fait le choix en janvier 2018, d'appliquer la convention de Ramsar sur les zones humides pour protéger leur grande barrière de corail (Cakaulevu). En effet, dans cette convention, les zones humides bénéficient d'une définition assez large et peuvent donc inclure des sites tels que les récifs coralliens.

En revanche, des documents de soft law existent depuis longtemps et permettent l'adoption de plans d'action en faveur des récifs. Il s'agit d'abord de la convention d'Apia sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud (1976) approuvée par la France en 1988 et entrée en vigueur depuis 1990. Il s'agit d'une protection large de l'environnement avec l'incitation à la création d'aires protégées pour la sauvegarde « d'échantillons représentatifs des écosystèmes naturels ».

Ensuite, la convention de Nouméa pour la protection des ressources naturelles et de l'environnement dans la région du Pacifique sud (1986), dite « convention du PROE », inscrit le Pacifique Sud dans le programme des mers régionales du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), lancé au début des années 1970. Les mesures de lutte – contre différentes sources de pollution notamment – permettent de prendre des mesures favorables aux récifs coralliens, même s'ils ne sont pas cités dans la convention. Il est intéressant de noter que le PROE a déclaré une année double des récifs (2018-2019) pour promouvoir la protection des récifs coralliens auprès de ses États membres.

Les textes juridiques de Nouvelle-Calédonie

Dans l'ordre juridique de la Nouvelle-Calédonie, on trouve un certain nombre de textes qui concernent indirectement ou directement les récifs coralliens de l'archipel.

Dans les dispositions générales, il convient de mentionner la loi organique 99-209 modifiée, qui répartit les compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et ses provinces. La protection de la biodiversité relève de la compétence normative de chacune des trois provinces, d'où l'existence de trois codes de l'environnement s'appliquant dans la limite de leur périmètre géographique. L'espace maritime ne relevant pas de l'une des provinces et se trouvant dans la limite de la Zone économique exclusive (ZEE) relève de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi, les récifs coralliens situés dans le domaine public maritime d'une province relèvent de cette province. Ceux qui sont situés dans la ZEE aujourd'hui relèvent des règles de protection et de gestion adoptées par la Nouvelle-Calédonie. Cela signifie qu'il peut y avoir quatre régimes de protection différents (même s'il existe des mécanismes et espaces de concertation et d'harmonisation

informels ou formels comme le conservatoire des espaces naturels). À ces différents régimes de droit formel, il convient de mentionner l'existence du droit endogène (règles coutumières) relatif à la gestion des espaces maritimes, faisant partie du foncier coutumier, et qui peut inclure des aires protégées de droit endogène. Leur prise en compte effective par l'ensemble de la population nécessite une formalisation que seule la province des îles Loyauté a expressément acceptée, dans un premier temps sous la forme de la « déclaration commune d'Ouvéa » cosignée par les autorités coutumières et provinciales en 2007 puis dans son Code de l'environnement en 2016.

Au niveau des espaces maritimes relevant de la Nouvelle-Calédonie, la protection des récifs peut s'effectuer dans le cadre des catégories d'aires marines protégées prévues par la délibération 51/CP de 2011. En application de cette délibération a été adopté l'arrêté du 23 avril 2014 pour la création du parc naturel marin dénommé parc naturel de la mer de Corail. Début février 2018, aucune règle concrète de protection spécifique des récifs coralliens n'avait été adoptée.

La Nouvelle-Calédonie intervient également dans la protection des coraux dans le cadre de sa compétence en matière de commerce extérieur avec l'interdiction, depuis 2009, de l'exportation de coraux. Enfin, il faut rappeler que la compétence (partagée avec l'État) sur les relations extérieures à l'échelle de la région Pacifique donne la possibilité de conclure des accords bilatéraux et multilatéraux en matière de protection des récifs coralliens. Les provinces quant à elles interviennent dans la protection juridique des récifs coralliens au travers des différentes dispositions de leurs Codes de l'environnement respectifs (aires protégées, espèces protégées, luttés contre les pollutions...).

Parmi les mesures qui concernent spécifiquement les coraux et qui relèvent du droit contraignant, il faut mentionner les dispositions du titre III du livre 2 du Code de l'environnement de la province Sud consacrées à la conservation des « écosystèmes d'intérêt patrimonial », parmi lesquels les récifs coralliens de plus 100 m².

On le voit, les textes juridiques contraignants imposant des droits et obligations exécutoires spécifiques aux récifs coralliens n'existent pas ou

sont rares. Il faut d'autant plus s'en émouvoir lorsque l'on sait que la protection, notamment par le mécanisme des aires protégées, n'est pas toujours satisfaisante (chap. 43) ni par celui des luttés contre les pollutions.

La 3^e année internationale des récifs doit servir à étudier la possibilité d'une convention internationale sur les récifs coralliens incluant ses déclinaisons régionales, nationales et locales, avec des dispositions contraignantes pour les protéger efficacement. La reconnaissance de la personnalité juridique de l'océan et des éléments de la biodiversité marine – tels que les récifs coralliens, qui bénéficieraient alors de droits propres – serait un véritable progrès.

Références bibliographiques

- BEURIER J.-P., 1994 Le droit de la protection des coraux et des espèces menacées de disparition en zone tropicale, *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial « Droit de l'environnement en Amérique tropicale » : 57-77.
- BEURIER J.-P., 2007 « La protection juridique de la biodiversité marine ». In *Pour un droit commun de l'environnement : mélanges en l'honneur de Michel Prieur*. Paris, Dalloz : 803-815.
- BURKE L. et al., 2012 *Récifs coralliens en péril revisité. Synthèse à l'intention des décideurs*. World Resources Institute. Washington D.C. https://www.wri.org/sites/default/files/recifs_coralliens_en_peril_revisite.pdf
- LEFEBVRE C., 2010 Protection et préservation du milieu marin : « Les apports des conventions régionales sur les mers aux dispositions de la convention des Nations unies sur le droit de la mer », *Vertigo*, hors-série, 8 : <http://journals.openedition.org/vertigo/10288> ;
- PAIVA TOLEDO A. (de), 2016 La protection juridique internationale de la biodiversité marine. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, 13 (27) : 31-62. <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v13i27.924>
- SALVAT B. et WILKINSON C., 2008 L'initiative récifs coralliens pour le Pacifique (programme Crisp) : bilan des connaissances acquises, *Le Journal de la Société des Océanistes*, 126-127 : <http://journals.openedition.org/jso/4792> ; DOI : 10.4000/jso.4792 (mis en ligne le 15 déc. 2011, consulté le 15 fév. 2018).
- STAHL L., 2017 L'outre-mer et la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *Revue juridique de l'environnement*, 42 (1) : 95-109 : <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2017-1-page-95.htm>

David Victor.

Droit applicable aux récifs coralliens de
Nouvelle-Calédonie.

In : Payri Claude (ed.), Moatti Jean-Paul
(pref.). Nouvelle-Calédonie : archipel de
corail. Marseille (FRA), Nouméa : IRD, Solaris,
2018, p. 267-270.

ISBN 978-2-7099-2632-4