

LA NOUVELLE-CALEDONIE FACE AUX EXIGENCES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT: UN LAGON INSCRIT AU PATRIMOINE MONDIAL DE L'UNESCO, UNE INDUSTRIE MINIERE EN PLEIN DEVELOPPEMENT

*Pt Desramé**

A la faveur de ses développements, l'auteur rappelle que la Nouvelle-Calédonie dont une partie de son lagon a été classée en juillet 2008, au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO, présente une flore et une faune variées et un taux d'endémisme élevé. Il explique au lecteur que ce territoire se trouve cependant confronté aux conséquences liées au développement d'une activité économique, essentiellement minière dont une pollution reste sans véritable précédent. L'auteur explique que l'arsenal juridique mis en place pour encadrer cette activité apparaît aujourd'hui encore incomplet.

Though its surface area may be small, New Caledonia boasts an exceptional natural heritage comprising highly varied flora and fauna, a heritage which plays a significant role in Kanak culture. Recognition of the need to conserve New Caledonia's natural resources was consolidated when UNESCO named part of a lagoon a World Heritage Site in 2008; however, this lagoon appears threatened by mining, which constitutes 90% of New Caledonian exports. This article discusses natural conservation, Kanak culture and environmental law in the face of economic activity, outlining the need for an equilibrium.

Depuis que la Grande-Terre s'est détachée du Gondwana, les lois de l'évolution, le relief, le climat et la nature des sols ont façonné en Nouvelle Calédonie des écosystèmes et des espèces qui les composent d'une richesse exceptionnelle.

* Président des tribunaux administratifs de Nouvelle-Calédonie et de Mata-Utu.

Aucune autre région du monde ne présente, sur une surface aussi réduite, une flore et une faune aussi variées et un taux d'endémisme aussi élevé.

La conservation de ce patrimoine exceptionnel apparaît comme un enjeu majeur et une responsabilité de plan mondial, depuis le classement par l'UNESCO en juillet 2008 d'une partie du lagon au patrimoine mondial de l'humanité mais elle se trouve confrontée au développement de l'activité économique, essentiellement minière.

Une pollution sans précédent, survenue tout récemment sur le site de l'usine du sud est venue rappeler que ce patrimoine naturel est soumis à des contraintes fortes et que, s'il n'est pas question d'interdire ou même de limiter l'activité d'extraction et de traitement des minerais, qui constitue la principale ressource économique de la Nouvelle Calédonie (90% des exportations), il faut par contre encadrer cette activité par un arsenal juridique qui apparaît aujourd'hui incomplet.

I UN PATRIMOINE NATUREL EXCEPTIONNEL SOUMIS À DES CONTRAINTES FORTES

A Un Patrimoine Naturel Exceptionnel, Composante Culturelle de l'Identité Kanak et Calédonienne

1 Un patrimoine naturel exceptionnel

La Nouvelle Calédonie est entourée sur 1600 km de la deuxième plus longue barrière récifale du monde (après la grande barrière australienne), délimitant un vaste lagon de 23400 km² contenant 14 280 km² de récifs. Les surfaces d'herbiers occupent environ un tiers de la surface totale du lagon. On y a recensé, avec un endémisme moyen de 5% environ, 1700 espèces de poissons, 5500 mollusques, 500 espèces de crustacés, 300 coraux, 3 espèces de tortues.

La mangrove couvre 260 km² de forêt arbustive et 90 km² de marais. Elle est fortement dégradée dans la région de Nouméa.

S'agissant de la flore, l'évaluation faite en 2008 par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), préalablement au classement au patrimoine mondial de l'UNESCO d'une proportion significative des récifs coraliens de la Nouvelle-Calédonie, fait état d'une flore indigène de 3261 espèces (dont 74% strictement endémiques soit presque autant que pour l'ensemble de l'Europe continentale (3500 espèces). La Nouvelle Calédonie abrite aussi 4500 espèces d'invertébrés, dont environ 90% sont endémiques. L'excellente condition écologique des récifs est remarquable selon ce même rapport de l'UICN. Le constat est plus mitigé pour les milieux terrestres, très sensibles à toute perturbation d'origine humaine même si, là aussi, par rapport à d'autres îles tropicales, le constat

est plutôt encourageant: la forêt humide couvre encore environ 3200 Km² et les reliques de forêt sèche, dont les homologues dans les autres îles tropicales sont toutes quasi disparues couvrent encore ici environ 5000 hectares (50 km² soit seulement 1% de sa superficie d'origine).

2 L'environnement est aussi un élément de l'identité Kanak et calédonienne

Pour les clans Kanaks, le patrimoine naturel est fondamental pour assurer la subsistance mais aussi pour garantir leur ordre identitaire et culturel. La mer et la terre constituent, dans une même unité, un territoire vital et un ciment pour le développement pacifié de la communauté. La gestion des ressources du territoire du clan respecte des règles sociales fortes telles que ne pas prélever au delà des besoins. Cette vision Kanak a elle-même influencé la relation des calédoniens d'autres origines par rapport à l'environnement.

En outre plusieurs secteurs économiques tels que tourisme, pêche, agriculture, reposent sur la beauté des paysages ou les ressources biologiques.

Mais ce patrimoine exceptionnel est toutefois soumis à des contraintes fortes.

B Un Patrimoine Soumis à des Contraintes Fortes

La Nouvelle Calédonie est aujourd'hui identifiée par la communauté scientifique comme l'un des 34 points chauds pour la conservation de la biodiversité mondiale. Malgré sa faible densité de population (12 habitants au km², laquelle explique principalement la bonne conservation des milieux marins), les pressions impactant l'environnement sont nombreuses: elles sont liées pour l'essentiel à l'extension très importante prise par les feux de savane ou de forêts, aux nouveaux usages du sol découlant de l'extension urbaine, des infrastructures et de la mine, aux atteintes au littoral et au lagon par l'érosion des sols et les rejets agricoles, urbains et industriels et l'absence d'assainissement dans certaines zones urbaines (ainsi à Nouméa seuls 10% des eaux usées sont traitées), à la prolifération d'espèces exotiques envahissantes, concurrentes ou prédatrices d'espèces endémiques, à la pollution de l'air du fait des rejets de l'usine métallurgique existante et des centrales thermiques, aux prélèvements irraisonnés dans le milieu naturel enfin.

Il en résulte que selon l'UICN 22% des plantes endémiques de Nouvelle-Calédonie sont menacées (dont 7% en danger et 3% en danger critique). Certaines espèces animales, telles que roussettes, notous, perruches d'Ouvéa, crabes de cocotiers, geckos sont également en diminution critique d'effectifs et au total 270 espèces sont considérées comme menacées (inscrites sur la liste rouge de l'UICN), soit deux fois plus qu'en métropole. On se doit aussi de signaler que la Nouvelle-

Calédonie, en raison de sa situation de totale dépendance énergétique et de son activité minière et industrielle importante rejette dans l'atmosphère une quantité de gaz à effet de serre considérable, eu égard à sa taille et à la population du territoire. Les émissions sont évaluées à 13,7 tonnes de CO₂ par habitant, par comparaison l'ensemble constitué par la France métropolitaine et les départements d'outre-mer se situe très en deçà aux alentours de 8,5 tonnes de CO₂ par habitant et par an. La mise en service de deux nouvelles usines de transformation du nickel et des centrales électriques thermiques associées devrait aux alentours de 2015 propulser la Nouvelle-Calédonie, en l'absence de mesures de compensation en puits de carbone résultant par exemple de la reforestation, à des niveaux d'émission largement supérieurs à ceux atteints par les Etats-Unis. C'est sans doute pourquoi la Nouvelle-Calédonie a obtenu du gouvernement français une mesure dérogatoire lui permettant de ne pas être concernée par le protocole de Kyoto pourtant ratifié par la France. Or, s'il est un pays où la notion de «développement durable», c'est à dire pour faire bref de développement respectueux de l'environnement, trouve toute sa signification, c'est bien, pour les raisons évoquées ci-dessus, la Nouvelle-Calédonie; pourtant jusqu'à une date récente les politiques environnementales n'ont pas été, pour diverses raisons qu'il convient d'examiner maintenant, à la hauteur de l'enjeu.

II DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES PEU PRÉSENTES JUSQU'À UNE PÉRIODE RÉCENTE INITIANT UN RATTRAPAGE:

A des Politiques Environnementales Encore peu Présentes Jusqu'à une Période Récente

L'environnement n'a pris ici une réelle importance, en termes de politiques publiques, que depuis quelques années et le retard accumulé au niveau des normes juridiques est important.

Il faut dire que l'enchevêtrement des compétences en la matière n'aide pas vraiment à une mise en oeuvre d'une véritable politique publique de développement durable.

1 Un domaine sans véritable chef de file

Depuis leur création il y a 20 ans, les provinces ont compétence sur toutes les matières non dévolues à la Nouvelle-Calédonie, à l'Etat et aux communes. C'est pourquoi il est usuel d'affirmer que les provinces ont compétence en matière d'environnement. En fait la réalité est plus complexe car le domaine de l'environnement est en soi transversal.

Parmi les compétences dévolues à l'Etat, on peut ainsi recenser les règles applicables sur la zone économique exclusive (ZEE) lorsqu'elles découlent de conventions internationales, la sécurité civile (lutte contre les feux de forêts), la lutte contre les pollutions marines, la recherche scientifique et la politique pénale du parquet et la police judiciaire.

La nouvelle Calédonie est, quant à elle, compétente pour la gestion des ressources naturelles de la ZEE et des eaux territoriales non provinciales, la gestion du domaine public et privé de la Nouvelle-Calédonie, l'activité minière, la réglementation zoo et phyto-sanitaire, les règles d'importation et de mise sur le marché des produits importés, la mise en œuvre d'outils fiscaux tels que taxes sur les activités polluantes.

Les communes enfin disposent d'une compétence générale pour intervenir à l'échelle communale ou en se regroupant avec d'autres collectivités en matière de collecte des déchets et d'assainissement.

Une coordination est nécessaire entre ces différents intervenants; c'est ainsi par exemple qu'un permis de chasse obligatoire vient d'être instauré en province sud mais ne l'est pas dans les deux autres provinces. La pêche du Napoléon, espèce menacée, est interdite en province Sud mais est autorisée en province Nord pour des poissons dont la taille est supérieure à 50 cm.

Cette absence de «chef de file» est perçue à juste titre comme un frein à l'avancée des politiques environnementales. La loi organique avait en 1999 prévu un outil devant oeuvrer à cette nécessaire coordination: le comité consultatif de l'environnement. Celui-ci a été créé par une délibération du Congrès du 9 janvier 2006 dans une conception toutefois très en deçà de l'autorité administrative indépendante imaginée dans un premier temps. Son fonctionnement n'est pas pleinement satisfaisant parce qu'il se réunit peu, que les élus ne s'y impliquent pas assez et qu'il ne dispose pas de moyens propres.

2 Un droit de l'environnement lacunaire

Les provinces ont engagé avec le concours des services légistiques du Gouvernement un travail de codification du droit de l'environnement qui contribue grandement à sa lisibilité jusqu'alors très imparfaite. Toutefois ce droit apparaît lacunaire au regard de ce qui se fait notamment en France métropolitaine.

Une première lacune tient à un accès et une participation insuffisants du public aux décisions ayant des incidences sur l'environnement.

Certains aménagements lourds ne sont pas encore précédés d'une enquête publique, tel est le cas par exemple des infrastructures de transport, des mines¹, des défrichements importants. On est ainsi en deçà des règles françaises qui découlent des textes européens ou de la Convention d'Aarhus.

Une deuxième lacune tient au déficit d'application des principes constitutionnels et des conventions internationales. Les grands principes définis par la charte de l'environnement (qui a valeur constitutionnelle) à savoir le principe pollueur payeur et le principe de précaution ne sont pas ou peu appliqués. Ainsi les projets déclarés d'utilité publique n'intègrent que très rarement des mesures compensatoires et en tout cas jamais à hauteur des impacts qu'ils peuvent occasionner.

En troisième lieu, la Nouvelle-calédonie et les provinces se préoccupent assez peu d'arrêter les dispositions réglementaires rendues nécessaires par certaines conventions internationales ratifiées par la France, par exemple la Convention de Washington sur le commerce international d'espèces menacées (CITES) ou le protocole de Londres sur les rejets en mer sans traduction juridique de la part des provinces concernant les eaux territoriales ou le lagon.

D'une manière générale, le degré de forte autonomie dont disposent les institutions de la Nouvelle-Calédonie fait que l'idée même que des conventions internationales ratifiées par la France puissent produire des effets en Nouvelle-Calédonie n'est pas toujours bien admise ni même connue.

En quatrième lieu, les outils d'analyse et de surveillance sont encore insuffisants.

Ainsi il n'existe pas à ce jour au niveau de l'ensemble du territoire d'analyse des zones naturelles terrestres et marines les plus sensibles, qui mériteraient une action de protection face à la pression urbanistique par exemple.

Les aires de protection terrestre sont quant à elles mal réparties et répondent mal aux principaux enjeux écologiques. Elles représentent 4% de la Grande-terre, soit quatre fois moins que la surface sur laquelle un permis d'exploitation minière est en cours de validité et sur l'ensemble des plantes classées en statut de conservation critique ou en danger seules 11% bénéficient de la protection apportée par ces réserves.

Les aires marines protégées, toutes situées en province sud à l'exception de la réserve de Négoro (Poya) représentent à l'heure actuelle une surface permanente de

1 Dans ce domaine sensible, l'information du public ne se fait que via la commission minière communale et le comité local d'information.

41 000 hectares répartis sur 14 aires marines, soit environ 1% de la surface lagunaire totale (en partie hors zone inscrite au patrimoine mondial).

Enfin les moyens alloués aux contrôles sont très faibles. Seuls les textes récents définissent des sanctions adaptées en cas d'infraction si bien que le parquet a du mal à mettre en place une véritable politique pénale, tout simplement parce que la réglementation d'une part et les sanctions d'autre part sont lacunaires, même s'il faut signaler que des enquêtes sont désormais systématiquement conduites par la gendarmerie en cas d'incendie.

B Un Rattrapage est en Cours

Un rattrapage est toutefois en cours. Il se réalise à pas lents grâce à l'évolution des textes et des outils de protection. Il est susceptible de s'accélérer sous la pression des évènements.

1 Une évolution favorable de la législation

La délibération du Congrès du 9 janvier 2006 fait référence à la charte de l'environnement adoptée par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 et consacre ainsi les principes qu'elle contient tels que le principe de précaution reconnu d'application directe (sans loi) dans un arrêt du Conseil d'Etat du 25 septembre 1998 association Greenpeace France.

Le 20 mars 2009, la province Sud a adopté son code de l'environnement² qui constitue désormais une réglementation environnementale lisible et moderne axée sur la protection des écosystèmes et des espèces menacées ainsi qu'un plan d'action de développement durable qui détaille neuf axes stratégiques.

Des progrès étaient surtout nécessaires et attendus sur la gestion de la mine.

Les activités minières sont clairement identifiées comme la cause principale des désordres environnementaux constatés dans le passé en Nouvelle-Calédonie. La superficie couverte par un titre d'exploitation en cours de validité est supérieure à 2600 km² soit 15% de la surface de la Grande Terre, même si la moitié de cette surface n'a jamais fait l'objet de recherche en profondeur et un inventaire des sites dégradés, commandé en 2004 par le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a permis d'identifier 20 000 hectares de sols nus dégradés par l'activité minière répartis sur 21 communes, soit 1,2% de la superficie de la grande terre.

² La province Nord a adopté son code l'environnement le 24 octobre 2008.

Une ordonnance de 1982 a créé la commission minière communale, dans chaque commune où s'exerce une activité minière; cette commission a un rôle d'information des populations.

La loi organique statutaire sur la Nouvelle-Calédonie du 19 mars 1999 impose, en son article 26 qu'un schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie, soit mis en place pour définir les grandes orientations de la politique minière, ce schéma vient d'être adopté par le Congrès à la mi-mars 2009.

La loi organique confie à la Nouvelle-Calédonie le pouvoir normatif relatif aux hydrocarbures, au chrome, au nickel et au cobalt et donne compétence aux provinces pour la mise en application de la réglementation.

Le Congrès a ainsi adopté le 16 avril 2009 la partie législative du code minier qui met à jour la réglementation minière qui remontait à 1954. Cette loi du pays fixe les grands principes de la réglementation, dans la perspective d'un environnement mieux protégé et d'une plus grande responsabilisation des mineurs; elle sera complétée par un arrêté minier fixant les procédures, des arrêtés d'application et une charte des bonnes pratiques minières. L'ensemble de ces textes a vocation à être regroupé dans le code minier de la Nouvelle Calédonie.

Des outils administratifs, techniques et financiers sont introduits afin de mieux insérer l'activité minière dans l'environnement et de répondre aux enjeux du développement durable. Ainsi on passe du régime de la déclaration à celui de l'autorisation; on subordonne chaque nouvelle demande de permis d'exploiter à une étude d'impact, et on rend obligatoire la constitution de garanties financières pour la remise en état des lieux après la fin de l'exploitation. Le principe est aussi admis qu'en cas de non respect par l'exploitant de ses obligations de remise en état des sites, la puissance publique peut se substituer à lui et à ses frais. Pour l'activité minière passée, un programme de réhabilitation des zones dégradées sera mis en place avec implication des opérateurs miniers en activité et est enfin créée une véritable police des mines exercée par le président de la province. Enfin il convient de signaler qu'il existe depuis 1972 des zones protégées sur lesquelles l'activité minière est interdite (19000 hectares) et d'autres pour lesquelles elle est plus strictement réglementée (552 000 hectares).

2 Le développement des outils de connaissance et de contrôle

Les outils de connaissance et de contrôle sont aussi améliorés.

La province Sud travaille ainsi sur un inventaire des sites d'intérêt biologique et écologique (SIBE). Un exercice de même type a été initié par la province Nord. Une cartographie générale des mangroves a été réalisée en 2007. Une

réglementation sur les espèces à protéger a été adoptée par la province Nord et sera également incluse dans le code de l'environnement de la province Sud.

Les milieux marins sont mieux suivis et cartographiés (notamment à travers un observatoire des récifs coralliens fonctionnant depuis 10 ans).

Un inventaire spatialisé des menaces et pressions (feux, exploitation minière.....) ne concerne pour l'heure que certaines zones: milieux marins (analyse pilotée par le WWF) et programme forêt sèche en particulier sur le domaine de Gouaro-Deva.

Très récemment la province Sud s'est dotée de moyens matériels et humains pour opérer une surveillance du lagon, c'est ainsi que des antennes provinciales de surveillance du lagon ont été mises en place . Elles sont dotées de personnels et de bateaux rapides à faible tirant d'eau; elles ont entre autres pour mission la surveillance des aires maritimes protégées et le suivi de l'état de santé des coraux. La mise en oeuvre de ces structures est une obligation vis à vis de l'UNESCO.

La surveillance de la qualité de l'air est en cours de renforcement; un partenariat associant, les collectivités, les industriels et les ONG a permis de créer l'association SCAL-AIR qui a mis en place un réseau de surveillance de la qualité de l'air indépendant des industriels. L'information du public en temps réel sur la qualité de l'air n'existe pas encore mais est envisagée.

Enfin un organisme appelé «Eil» pour: «observation et information sur l'environnement», dont l'assemblée constitutive s'est tenue le 8 avril 2009 dans la ligne de la création en juin 2008 d'un Observatoire de l'environnement Grand-sud, regroupe les institutions dont la province Sud, les coutumiers, les industriels et les associations environnementales. Disposant d'un budget financé à parité par les industriels et la province, qui lui permettra de réaliser des observations pour son propre compte il aura pour mission de surveiller l'état de l'environnement, principalement marin et de restituer les informations scientifiques recueillies aux décideurs.

Une synthèse des données scientifiques disponibles en Nouvelle-Calédonie, aujourd'hui éparpillées, apparaît toutefois nécessaire.

Par delà cette évolution positive et ce rattrapage en matière d'outils textuels et contrôle, une vraie prise de conscience environnementale se réalise aujourd'hui sous la pression des évènements: l'exemple de l'incident de l'usine du sud à Prony.

3 *Le rattrapage va s'accélérer sous la pression des évènements:*

Un contexte général, notamment international³, favorable au développement durable et à une nouvelle forme de gouvernance reconnaissant les intérêts des populations locales autochtones conduisent les industriels de la mine à rechercher aujourd'hui des compromis. C'est ainsi que l'achèvement de l'usine du Sud en Nouvelle-Calédonie n'a été rendu possible, après des mésaventures contentieuses (annulation en juin 2006 par le tribunal administratif d'une première autorisation d'exploiter) et de nombreux affrontements parfois violents, que grâce à la signature, avec la population locale en septembre 2008, d'un protocole d'accord portant «pacte pour le développement durable du Grand sud». Cet accord comporte un important volet environnemental dans lequel la société Goro Nickel, devenue Vale Inco, s'engage financièrement, notamment en matière de reboisement, à hauteur de sommes importantes de l'ordre de 10 milliards de francs CFP. Cette démarche, de type contractuel, est très novatrice juridiquement et vient s'ajouter à une régulation publique par la loi et les règlements, comme on l'a vu, de plus en plus exigeante.

Le mercredi 1^{er} avril à 12 heures des milliers de litres d'acide sulfurique se sont échappés de l'usine de la société à capitaux majoritairement brésiliens et canadiens Vale Inco à Prony, en phase de tests avant sa réelle ouverture.

Cette pollution s'est déversée dans la mer où elle a détruit les poissons et la flore dans la «zone tampon» protégeant l'un des sites inscrits au patrimoine mondial.

Deux dysfonctionnement majeurs ont été constatés: d'abord un retard à prévenir les autorités responsables qui n'ont été mises au courant de la situation que le lendemain matin, ensuite la conduite d'essais de fabrication d'acide sulfurique nécessaire au traitement du minerai alors que les bassins de rétention prévus précisément en cas de fuite d'acide n'étaient pas encore opérationnels.

Cet accident survenu dans une usine présentée comme une vitrine technologique a cassé la confiance de la population et a conduit les autorités à une réaction rapide et de grande ampleur. La province Sud, responsable du contrôle des installations classées a ainsi suspendu l'autorisation donnée à Vale-Inco pour l'usine de production d'acide sulfurique. Le gouvernement de son côté a décidé de poursuivre en justice l'industriel pour les dégâts causés au domaine public. Des plaintes au pénal ont été déposées par des associations de protection de l'environnement qui entendent bien tirer argument de cet accident pour nourrir leur contestation de

3 À la suite de la conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement de 1992 à Rio.

l'arrêté d'autorisation au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement déjà introduite devant la juridiction administrative avant même cet accident écologique.

Survenu en plein contexte pré-électoral, cet accident grave a amené les institutions de la Nouvelle-Calédonie: Gouvernement et province Sud dans un premier temps à se rejeter mutuellement la pierre mais aussi et surtout à la prise de conscience du nécessaire renforcement du contrôle de l'activité minière. De nouvelles prescriptions plus strictes ont été imposées à la société Vale Inco, laquelle a été amenée à repenser sa gestion des risques et s'est en outre engagée à respecter le niveau de normes applicables en Europe.

III CONCLUSION

Le premier numéro de l'année 2009 de la revue culturelle Kanak Mwà Vée s'intitule: «l'espace de vie Kanak – l'esprit de la terre, l'esprit de la mer» . Il s'agit là d'une réflexion sur la prise en compte de l'environnement, notion occidentale, ou «espace de vie», notion plus autochtone, dans le développement du pays où se mêlent grands projets miniers et préservation de la nature. Cette réflexion est au cœur de la problématique développée et montre s'il en était besoin sa grande actualité, à l'heure où la deuxième usine métallurgique entame son activité dans le grand sud et où une troisième usine, dans le nord cette fois, est en cours de construction.

La Nouvelle-Calédonie saura-t-elle trouver cet équilibre recherché entre préoccupations antagonistes? Il est trop tôt pour le dire mais tout laisse à penser qu'elle y parviendra, peut-être sous la pression des événements, tant il est clair que la sauvegarde de l'espace de vie calédonien est une composante du destin commun au cœur des accords de Nouméa.

